

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт  
Кафедра финансового права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Зав. каф. Финансового права,  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ С.С. Кузнецов  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

**ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по основной образовательной программе подготовки бакалавров направление  
подготовки 40.03.01 Юриспруденция

Киёмиддинов Саттор Саидходжаевич

Руководитель к.ю.н. доцент  
\_\_\_\_\_ И.Н.Мальцева

Автор работы  
\_\_\_\_\_ С.С. Киёмиддинов

## **ЗАДАНИЕ**

## АННОТАЦИЯ

к бакалаврской работе на тему «Финансовая деятельность в РФ»  
студента Юридического института НИ ТГУ  
Киёмиддинова Саттора Саидходжаевича

Данная бакалаврская работа посвящена теории финансовой деятельности, в ней рассматривается финансовая деятельность, анализируется ее природа.

В первой части бакалаврского проекта рассматриваются основные подходы к определению понятия финансовой деятельности, проводится историко-правовой анализ законодательства о финансовой деятельности, анализируются её основные принципы.

Во второй части проекта рассматриваются основные формы и методы финансовой деятельности.

Третья (заключительная) часть посвящена вопросам совершенствования законодательства о финансовой деятельности.

Дипломный проект содержит: страниц – 62, источников – 58.

Ключевые слова: финансовая деятельность государства, деятельность муниципальных образований, финансы, денежные фонды, принципы финансовой деятельности, методы финансовой деятельности, формы финансовой деятельности.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	5
1. Сущность и значение финансовой деятельности. ....	7
§ 1.1. Понятие финансовой деятельности в Российской Федерации .....	7
§ 1.2. Принципы финансовой деятельности в РФ .....	14
§ 1.3. Становление и развитие законодательства о финансовой деятельности в РФ.....	18
2. Организационно-правовые формы и методы осуществления финансовой деятельности ...	23
§ 2.1. Правовые формы финансовой деятельности в РФ.....	23
§ 2.2. Методы финансовой деятельности в РФ.....	26
3. Вопросы совершенствования законодательства РФ в сфере финансовой деятельности.....	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	58

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современный этап финансового развития страны, сопровождающийся мировым экономическим кризисом, ставит проблемы правового регулирования финансовой деятельности довольно остро. В условиях экономико-политических санкций Запада проблематика формирования, распределения и использования денежных фондов приобретает особую актуальность.

В этой связи совершенствование правовой регламентации финансовой деятельности должно стать первостепенной задачей научных исследований. Без решения вопросов правового регулирования отношений, складывающиеся в сфере финансов, сложно представить дальнейшее обоснование многих явлений и процессов построения современного государства.

При осуществлении финансовой деятельности государства возникают не только финансово-правовые, но и иные правоотношения. При всей очевидности указанного обстоятельства оно практически не учитывается исследователями при изучении сущности финансовой деятельности. В научной доктрине почему-то принято относить финансовую деятельность государства только лишь к прерогативе финансового права. Саму категорию «финансовая деятельность государства» также рассматривают преимущественно в русле науки финансового права.

Вместе с тем, тот факт, что формирование, распределение и использование денежных фондов государством происходит не только в рамках финансовых отношений, регулируемых финансовым правом, но и посредством других экономических отношений, говорит нам о том, что финансовую деятельность государства рассматривать многоаспектно.

Несмотря на обилие научных работ, посвященных исследуемому понятию, в доктрине не сформировалось единого подхода к определению понятия финансовой деятельности и не нашлось бесспорного ответа на вопрос о сущности данного явления.

Весьма противоречивы подходы исследователей к вопросам об объекте и субъектах финансовой деятельности. Нет единого мнения и по вопросу об объёме финансовой деятельности.

Недостаточное теоретическое исследование многих аспектов финансовой деятельности, и высокая практическая значимость предопределили выбор темы данной работы.

**Целью исследования** является теоретическое осмысление понятия финансовой деятельности и выработка предложений по её совершенствованию.

Для достижения цели были поставлены и последовательно решены следующие **задачи:** изучены доктринальный и правовой подходы к определению финансовой

деятельности, выявлены формы и принципы осуществления финансовой деятельности государства; рассмотрены методы осуществления финансовой деятельности.

**Объектом** изучения является совокупность правовых отношений, возникающих в ходе осуществления финансовой деятельности.

**Предмет** исследования: нормы Конституции РФ, административного, финансового и гражданского права.

Для достижения цели исследования и решения поставленных задач общенаучные, частно-научные и специально-юридические **методы**.

**Теоретическую основу работы** составили труды: С.С. Алексеева, С.Л. Братуся, Гурвича М.А., О.Н.Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасевой, В.М, Ю.А. Крохиной, Е.А. Ровинского, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.Д. Цыпкина и других.

**Научная новизна** данной работы заключается в том, что в рамках единой работы проведён комплексный анализ финансовой деятельности, изучены многие ее аспекты и предложены меры по совершенствованию.

# 1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.

## § 1.1. Понятие финансовой деятельности в Российской Федерации

Финансовая деятельность – ключевое понятие отрасли финансового права. Будучи основой для определения предмета данной отрасли, она охватывает широкий круг общественных отношений по организации государственных и муниципальных финансов.

Несмотря на частоту своего употребления, понятие «финансовая деятельность» не имеет ни легального определения, ни однозначного доктринального толкования.

Ситуация осложняется еще и тем, что в работах одних и тех же исследователей можно встретить различные подходы к определению данного термина. Объясняется ли это эволюцией взглядов, либо чем-то еще, ответить сложно.

Вместе с тем, суть всех различий, можно условно выразить в том перечне видов действий, которые исследователи вкладывают в данное понятие.

По мнению одного из авторов этого понятия (М.А.Гурвича) категорией «финансовая деятельность» охватываются «два вида операций: 1) мобилизация денежных ресурсов; 2) их распределение (иначе говоря, собирание государственных денежных фондов и их распределение)»<sup>1</sup>. Аналогичную позицию по данному вопросу занимали выдающиеся финансисты Лисовский В.И.<sup>2</sup> и Райхер В. К.<sup>3</sup>. Сходную точку зрения выражал и правовед Алексеев С. С.<sup>4</sup>.

Другой известный советский финансист Е. А. Ровинский, решил не ограничиваться вышеизложенной диадой и добавил к двум имеющимся элементам определения (собираанию и распределению) свой – использование денежных средств. Данная точка зрения не получила большой критики и долгое время занимала господствующее место в советской литературе<sup>5</sup>.

Перемена общественно-политической обстановки в стране в ходе «перестройки» 80-х гг. XX в, появление новых видов государственной деятельности побудило исследователей к поиску новых определений общепринятых понятий.

Не избежал переосмысления и термин «финансовая деятельность». По мнению А.И. Худякова, «финансовая деятельность советского государства в новых условиях хозяйствования ограничивается только функциями образования и распределения денежных

---

<sup>1</sup> Гурвич М.А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Лисовский В. И. Финансовое право Союза ССР. М., 1976. С. 192.

<sup>3</sup> См.: Райхер В.К. Рецензия на программу по советскому финансовому праву // Советское государство и право. 1940. №4. С. 116.

<sup>4</sup> См.: Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1985. С. 282.

<sup>5</sup> См., напр.: Финансовое право / под ред. О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 2002. С.18; Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2007. С.7;

фондов, исключая их использование»<sup>1</sup>. Профессором Худяковым А. И. был добавлен элемент «создание денежной инфраструктуры страны и обеспечение ее надлежащего функционирования», а элемент «использование денежных фондов» было предложено заменить - на «организацию использования денежных фондов»<sup>2</sup>.

Позиция, предложенная Худяковым А.И., несмотря на свою непротиворечивость, нашла широкую поддержку в научной литературе<sup>3</sup>.

Так, Ивлева М.Ф., определяя понятие «финансовая деятельность», рассматривает её через категорию финансы, под которыми понимает «экономические отношения, возникающие по поводу формирования и распределения публичных фондов денежных средств»<sup>4</sup>.

Воробей Г.А. имеет схожую позицию: «Финансовая деятельность – это деятельность уполномоченных государством органом и учреждений по мобилизации денежных средств в доход государства и распределению их в соответствии с функциями и задачами государства»<sup>5</sup>.

Помимо традиционных определений, встречаются и весьма своеобразные подходы. Например, Н.П. Кучерявенко характеризует финансовую деятельность государства намного шире, чем это делается в рамках вышеуказанной дискуссии. По его мнению, «финансовая деятельность характеризуется несколькими стадиями, среди которых выделяются: стадия формирования публичных денежных фондов; стадия распределения публичных денежных фондов; стадия использования публичных денежных фондов; стадия контроля за движением публичных денежных фондов»<sup>6</sup>.

Э.Д. Соколова выделяет несколько видов финансовой деятельности. Так «финансовая деятельность государства и муниципальных образований - это действия их органов, направленные на реализацию финансовой политики государства путем создания, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для обеспечения их задач и функций. Финансовая деятельность хозяйствующих субъектов выражается в действиях соответствующих организаций, направленных на создание различных фондов денежных средств,

---

<sup>1</sup> Худяков А.И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права // Известия Академии наук Казахской ССР. 1986. № 3. С. 78–79.

<sup>2</sup> Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы, 2001. С. 19.

<sup>3</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012.. С. 86.

<sup>4</sup> Ивлиева М.Ф. Категория «финансы» и «финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Государство и право. 2004. № 7. С. 23.

<sup>5</sup> Воробей Г. А. Финансовое право Республики Беларусь. Минск, 2006. С. 20.

<sup>6</sup> Кучерявенко Н.П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность // Финансовое право. 2004. № 1. С. 10.



необходимость которых обусловлена наличием товарно-денежных отношений, и без наличия которых немислимо осуществление хозяйственной или какой-либо иной деятельности»<sup>1</sup>.

К.С. Бельский предлагает финансовую деятельность государства «рассматривать с двух сторон: как особый вид экономической деятельности и как разновидность государственного управления. При этом данная двойственность обусловлена сущностью денег, которые, с одной стороны, являются продуктом экономических законов (закона стоимости), с другой – творением государственной власти»<sup>2</sup>.

Весьма любопытный подход к раскрытию понятия финансовой деятельности был предложен М.В.Карасёвой. В своих работах она скрупулёзно осветила вопросы структуры, методов, функций, способов осуществления финансовой деятельности, создав в итоге, по моему мнению, наиболее полную теоретическую концепцию данного вида государственной деятельности, представленную в настоящее время в юридической литературе. Новизна её подхода к раскрытию понятия финансовой деятельности состоит в применении так называемой праксиологической теории<sup>3</sup>.

«В соответствии с этим подходом имеет место следующая картина. В процессе осуществления финансовой деятельности реализуется взаимосвязь субъекта и объекта этой деятельности. Субъектом выступает государство в лице уполномоченных органов. Объектом выступают экономические отношения, в первую очередь отношения собственности. «Из общей массы экономических отношений государство «вытаскивает» в сферу финансово-правового регулирования те доходы, накопления различных субъектов, которые могут служить достижению государственных целей. Государство устанавливает правовой режим этих доходов, упорядочивает их «движение» в русле, обеспечивающем достижение целей финансовой деятельности государства, т. е. трансформирует в финансовые отношения, являющиеся составной частью содержания его финансовой деятельности»<sup>4</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что суждения, высказанные М.В. Карасёвой, основаны на ошибочном понимании самой сущности финансовой деятельности, ее содержания и той роли, которую играет государство в процессе ее осуществления.

«Финансовую деятельность государства нельзя сводить к его поведению (деятельности) как участника финансового правоотношения. Дело в том, что, осуществляя финансовую деятельность, государство выступает одновременно в двух качествах: 1) как политически властвующий субъект, управомоченный (причем, даже при отсутствии на то

---

<sup>1</sup> Соколова Э.Д. Понятие и принципы финансовой деятельности государства // Государство и право. – 2007. № 5. С. 96.

<sup>2</sup> Финансовое право: учебник / Под ред. С.В. Запольского. М., 2006. С. 22.

<sup>3</sup> Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М), 2001. С.6.

<sup>4</sup> Там же. С. 20.

особых правовых оснований в виде, скажем, конституционных норм) регулировать определенные общественные отношения (в данном случае, отношения по собиранию, распределению и использованию своих денежных фондов); 2) как непосредственный субъект этих отношений, в которых оно само посредством издания правовых норм наделяет себя и правами, и обязанностями»<sup>1</sup>.

Кроме того, автор не учитывает специфику отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, фактически уравнивая отношения, в которых государство выступает полноправным участником, и отношения, в которых государство является регулятором. Вместе с тем, разница здесь колоссальная.

Специфика финансовой деятельности государства в том и заключается, что «государство, принимая соответствующий правовой акт, порождает это отношение, регулирует его, устанавливает права и обязанности как свои, так и своего контрагента, определяя тем самым поведение обоих. Совсем не случайно, что принятие государством финансово-нормативных актов, порождающих и регулирующих экономические финансовые отношения, рассматривается в финансово-правовой науке как одна из форм финансовой деятельности государства. Издание государством (в лице уполномоченного органа) нормативного правового акта, регулирующего то или иное отношение, связанное с формированием, распределением и использованием государственных денежных фондов, осуществляется государством вне финансового или еще какого-либо отношения, связанного с его финансовой деятельностью»<sup>2</sup>.

Отмечу также, что осуществление деятельности по собиранию, распределению и использованию государственных денежных фондов происходит не только в рамках финансовых, но и в рамках иных экономических отношений.

Существует точка зрения, что финансовая деятельность государства ограничивается сферой бюджетных отношений<sup>3</sup>, т.е., попросту говоря, финансовая деятельность сводится к его бюджетной деятельности и из её состава исключается деятельность государственных предприятий.

С этим нельзя согласиться. Как правильно, по моему мнению, отмечается в литературе «пока в государственной собственности будут находиться какие-то иные, кроме бюджета, денежные фонды, финансовая деятельность государства будет шире его бюджетной деятельности. В противном случае теряется сам смысл права собственности государства на внебюджетные денежные средства. А коль скоро в собственности государства, кроме бюджетных, имеются иные денежные фонды, сводить его финансовую

---

<sup>1</sup> Финансовое право: учебник / Под ред. С.В. Запольского. М., 2006. С. 25

<sup>2</sup> Там же. С.26

<sup>3</sup> См., напр.: Братусь С. Н. Отрасли советского права // Советское государство и право. 1979. № 11. С. 9.

деятельность только к бюджету является ошибочным как с точки зрения фактического объема этой деятельности, так и с точки зрения права государственной собственности».<sup>1</sup>

Слабость такого подхода проявляется еще и в том, что из состава финансовой деятельности исключается деятельность органов государственной власти, которые выступают в гражданском обороте от собственного имени. По этому поводу Н. И. Химичева пишет следующее: «Ограничиваться, по крайней мере, в бюджетных отношениях, выделением в качестве особого субъекта лишь государства в целом было бы неправильным, поскольку это не раскрывает всего круга участников правоотношений, распределения между ними компетенции в сфере бюджетной деятельности»<sup>2</sup>.

При характеристике финансовой деятельности через категорию финансов неизбежно возникает вопрос, какие именно финансы выступают в качестве объекта финансовой деятельности.

Одни исследователи оперируют только категорией государственных финансов, другие склонны включать сюда все денежные фонды, в том числе и частные.

Представляется, что финансовая деятельность опосредует только государственные финансы. Это вытекает из самого понимания финансовой деятельности государства как деятельности по собиранию, распределению и использованию государственных денежных фондов. Однако в сфере финансового права лежат те финансы, которые принято именовать «публичные финансы». К ним мы относим государственные финансы и финансы муниципальных образований. Влияние государства на частные финансы осуществляется вне рамок, как его финансовой деятельности, так и финансового права.

Следует отметить, что наша позиция поддерживается далеко не всеми авторами. Достаточно заглянуть почти в любой учебник по финансовому праву и обнаружить там главы, посвященные банковскому кредитованию, хотя хорошо известно, что в настоящее время банки, за исключением ЦБ РФ являются субъектами частного предпринимательства, т.е. их финансы являются частными.

В ряде учебных пособий можно встретить целые главы, посвященные расчетам, с учётом всех их разновидностей, хотя абсолютно понятно, что расчетные отношения относятся к товарно-денежным и, стало быть, выступают предметом гражданского права. В анализ правовых основ страхования, хотя в настоящее время имеется всего лишь одна государственная страховая организация – Росгосстрах. А это означает, что финансы страховых организаций всё же следует отнести к категории частных финансов.

В советский период включение таких параграфов в учебники оправдывалось тем, страховое и банковское дело целиком и полностью находилось в руках государства. В

---

<sup>1</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 34.

<sup>2</sup> Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 64 – 65.

настоящий же период времени эти две отрасли представляют собой разновидность частно-предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, многие исследователи относят к предмету финансового права лишь государственное регулирование формирования и использования денежных средств банков и страховых организаций.

Представляется, что такая регламентация (включая установление нормативов отчислений в денежные фонды банковских и страховых организаций, а также установление порядка использования этих фондов) не относится ни финансовой деятельности, ни к предмету финансового права, а осуществляется в рамках гражданского права.

Правовое регулирование государственной регистрации страховых и банковских организаций, определение порядка выдачи им лицензий, установление правил отчётности и осуществление государственного контроля и вовсе относится к сфере административного правового регулирования.

Вместе с тем не стоит столь строго разделять государственные и частные финансы, несмотря на существенные различия, находящаяся в тесном соприкосновении.

Осуществляя деятельность по собиранию, распределению и использованию денежных средств государство обладает двумя свойствами: является субъектом политической системы, и собственником денежных средств, находящихся в различных фондах.

Рассматривая финансы в материальном выражении как некую совокупность денежных средств, находящихся в государственной собственности, нужно учитывать то обстоятельство, что государство при использовании денежных средств выходит за пределы собственных денежных фондов.

Государство, как таковое, денег не создает. Оно может лишь изыскать их путём изъятия из частной собственности в государственную путём налогов и сборов, и, наоборот, передать их другим субъектам.

Таким образом, негосударственные и государственные финансы тесно связаны и могут выступать источником формирования друг друга.

Напрашивается вывод, что объектом финансовой деятельности государства выступают денежные средства различных форм собственности. Но, несмотря на тесную взаимосвязь частных и государственных финансов, приоритетной финансовой деятельностью государства строится, главным образом, вокруг государственных финансов.

При осуществлении финансовой деятельности государство, осуществляя полномочия собственника по владению, распоряжению и пользованию собственными денежными средствами, выступает также и в роли полноправного политического субъекта. Этот политический субъект наделён правом изымать и обращать в государственную собственность определённую часть денежных средств, а также использовать полученные таким образом финансы для удовлетворения интересов общества и государства.

Характеризуя финансовую деятельность государства и подводя некий итог вышеизложенным дискуссиям, необходимо подчеркнуть, что это особый вид государственной деятельности, осуществляемый государством в целом, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также государственными хозяйствующими субъектами в виде государственных унитарных предприятий и государственных учреждений.

Содержанием этой деятельности выступают процессы собирания, распределения и использования государственных фондов, осуществляемые в целях денежного обеспечения задач и функций государства. Данные процессы прямо подчинены законам экономики и не могут им противоречить. В этом проявляется экономический аспект финансовой деятельности.

В качестве объекта такой деятельности выступают, главным образом, государственные финансы, которые при формировании и использовании тесно взаимодействуют с частными.

Чтобы осуществить процессы собирания, распределения и использования государственных денежных фондов (т. е. для того, чтобы практически осуществлять свою финансовую деятельность), государству необходимо сформировать финансовую инфраструктуру (организационный аспект), под которой мы понимаем финансовую систему государства и систему органов, на которые будут возложены задачи практической реализации данной деятельности.

Кроме того, процессы собирания, распределения и использования денежных фондов не протекают стихийно, а осуществляются в особых правовых формах. Это и составляет правовой аспект финансовой деятельности.

На основе вышеизложенного предлагаем следующее определение финансовой деятельности государства.

Финансовая деятельность государства - это его деятельность по формированию, распределению и использованию государственных денежных фондов в целях денежного обеспечения реализации своих задач и функций, осуществляемая с учётом законов экономики и в соответствующих правовых формах, для осуществления которой государством формируется финансовая инфраструктура в виде финансовой системы и системы соответствующих государственных органов.

## *§1.2. Принципы финансовой деятельности в РФ*

Финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления основана на определенных принципах, т.е. основополагающих правилах и требованиях, выражающих ее наиболее существенные особенности и целенаправленность. Основное содержание этих принципов определяется Конституцией РФ.

Ключевыми принципами построения и функционирования любого цивилизованного (федеративного) государства являются законность, гласность, плановость, федерализм<sup>1</sup>. Российская Федерация в этом смысле не является исключением.

В полной мере вышеуказанные принципы относятся и к финансовой деятельности Российской Федерации.

Финансовая деятельность органов местного самоуправления кроме того строится на принципах самостоятельности и финансовой поддержки.

Принцип законности в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс формирования, распределения и использования денежных средств последовательно закреплён в нормах действующего законодательства. Соблюдение этих норм обеспечивается возможностью применения к нарушителям различного рода мер принуждения. Данный принцип в полной мере распространяется на органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и учреждения, их должностных лиц. Неисполнение данного принципа при осуществлении финансовой деятельности может повлечь за собой привести к краху всей финансовой системы и разрушительным социальным последствиям.

Принцип гласности, как и принцип законности, носит общий (внеотраслевой) характер. При осуществлении финансовой деятельности он наполняется собственным содержанием и проявляется в информировании граждан о содержании проектов различных нормативных актов, касающихся финансовой деятельности, отдельных финансово-плановых актов и отчетов об их исполнении, результатов контрольно-надзорных мероприятий в сфере финансовой деятельности и т.п.

Принцип федерализма при осуществлении финансовой деятельности характерен для стран со сложным административно-территориальным делением. В полной мере он относится и к России. В общем виде он находит своё проявление в Конституции РФ, в статьях 70-72, посвященных, в том числе, и разграничению предметов ведения в области финансов.

---

<sup>1</sup> По справедливому замечанию Крохиной Ю.Л. «Дефиниций принципов права имеется около сорока, что со всей очевидностью ставит перед общей теорией права вопрос о необходимости систематизации всех признаков данного понятия». Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. проф. Химичевой Н.И. М.: Издательство Норма, 2001. С. 29.

Так Конституцией РФ определено, что предметом ведения Российской Федерации являются: валютное, финансовое, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы<sup>1</sup>. К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Автор нескольких пособий, посвященных проявлению принципа федерализма при осуществлении финансовой деятельности Ю.А.Крохина определяет его «как исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами»<sup>3</sup>.

Любопытную попытку исследовать проблемы федерализма предпринял С.В.Королев. Анализируя различные европейские модели бюджетного федерализма, он сделал несколько интересных выводов, касающихся системы межбюджетных трансфертов, которая в Германии носит название «финансовая эквализация». В частности, он отметил различное влияние принципа федерализма при осуществлении межбюджетных трансфертов.

При выравнивании финансовых ресурсов по вертикали властеотношений (например, между РФ и Томской областью), при перераспределении по горизонтали (например, между Томской и Кемеровской областями), а также при компенсации издержек, связанных с самим процессом эквализации, по его мнению, принцип федерализма в существенной мере может существенно корректироваться и не всегда это происходит без ущерба принципу законности.

Автор отмечает «подгон» региональных диспропорций под национальные стандарты, характерен для любой формы государственного устройства, но особое значение он имеет в условиях федерации<sup>4</sup>.

Принцип плановости в осуществлении финансовой деятельности проявляется в формировании комплексной системы финансово-плановых актов, порядок создания которых, их иерархия, процедура исполнения закрепляются в нормативно-правовых актах.

К таким актам относят федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, бюджеты государственных и муниципальных фондов (например, Пенсионного фонда), бюджеты государственных и муниципальных учреждений и т.д.

Такие принципы финансовой деятельности, как принцип самостоятельности и принцип государственной поддержки местного самоуправления, основаны на ст. 132 Конституции РФ и проявляются в том, что:

---

<sup>1</sup> См. напр. ст.71 Конституции РФ

<sup>2</sup> См. ст. 72 Конституции РФ

<sup>3</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М: Норма, 2001. С. 40.

<sup>4</sup> Королев С. В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. 2005. С. 3, 46.

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также установление налогов и сборов отнесено к компетенции органов власти местного самоуправления
- для решения отдельных государственных задач органы местного самоуправления могут наделяться соответствующими полномочиями с передачей необходимых материальных и финансовых средств

Вышеназванные принципы являются общими принципами построения Российского государства и пронизывают все сферы его деятельности, в том числе являются ключевыми принципами финансовой деятельности.

Но «финансовая деятельность - особый вид государственной деятельности, зависящий как от специфики сферы (области) ее осуществления, так и от субъектов, ее осуществляющих. Сфера финансов - особая область общественной жизни, субъектами рассматриваемой деятельности являются органы государства всех трех ветвей власти»<sup>1</sup>.

В этой связи особый интерес для науки финансового права вызывает выявление «собственных» принципов финансовой деятельности, в полной мере отражающих ее специфику и назначение.

С учётом многообразия форм, направлений и методов реализации финансовой деятельности занятие это представляется не самым простым.

Вместе с тем, анализ нормативного материала и научной литературы позволяет выделить некоторые принципы, присущие исключительно финансовой деятельности. К ним я бы отнес, в частности, следующие:

- 1) принцип единства цели осуществления;
- 2) принцип максимальной прозрачности доходов и расходов;
- 3) строгого учета доходов и расходов;
- 4) эффективности расходов.

Принцип единства цели находит свое проявление в том, что процесс формирования, распределения и использования денежных средств направлен на обеспечение интересов общества и государства. В различные периоды своего существования у государства и общества могут быть разные интересы и зачастую они могут даже и не совпадать. Но вместе с тем, именно единство цели обуславливает стройность финансовой системы и позволяет избежать финансового краха. Принцип единства цели проявляется на всех уровнях бюджетной системы и закрепляется в соответствующих финансово-плановых актах и иных финансово-стратегических документах.

---

<sup>1</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 36.



Принцип «максимальной прозрачности» доходов и расходов идёт рука об руку принципом «гласности», и может предотвратить условия для различных нарушений в сфере государственных финансов «под покровом государственных интересов», бесспорно, реализация этого принципа не исключает наличие секретных расходов государства. Однако они должны также находиться под постоянным контролем соответствующих органов, не создавая потенциальной возможности для злоупотребления лицам, имеющим к ним допуск.

Принцип строжайшего учёта доходов и расходов, будучи фундаментальным принципом любой мало-мальски экономической деятельности, безусловно, относится к принципам финансовой деятельности. Сам принцип представляется чрезвычайно ясным, понятным и не подлежащим разъяснению. Вместе с тем, считаем должным его непременно упомянуть.

Принцип результативности также кажется весьма очевидным. Вся финансовая деятельность должна быть подчинена достижению определённого результата. Данный принцип некоторые исследователи относят к принципам бюджетной деятельности, однако, мы полагаем, что данному принципу должна быть подчинена вся финансовая деятельность без каких-либо изъятий. Вместе с тем, главная сложность, связанная с этим принципом, заключается в определении характеристик результативности финансовой деятельности. Полагаем, что не всегда результативность является математическим показателем, а потому при ее оценке нужно исходить из целей и задач, стоящих перед государством.

### **§1.3. Становление и развитие законодательства о финансовой деятельности в РФ**

В советском законодательстве термин «финансовая деятельность» использовался не часто и больше всего в словосочетаниях финансово-кредитная деятельность, финансово-хозяйственная деятельность, валютно-финансовая деятельность, финансовая политика.

Так, по Конституции РСФСР 1918 года (ст. 79) финансовая политика РСФСР основной целью имела «подготовку условий для всеобщего равенства граждан в области производства и распределения богатств <.....> предоставление в распоряжение органов советской власти всех необходимых средств для удовлетворения местных и общегосударственных нужд, не останавливаясь перед вторжением и посягательством на право защиты частной собственности»<sup>1</sup>.

С образованием Союза ССР к исключительным предметам ведения верховных органов власти СССР отнесены утверждение единого государственного бюджета, объединяющего и бюджеты союзных республик, установление налогов и доходов, единой денежной и кредитной системы (глава 1, ст. I. п. П. «л» «м» Конституции СССР 1924 г.)<sup>2</sup>.

В ведении СССР в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. (ст. 13) находились госбюджет, налоги и доходы для всех видов бюджетов. А также управление банками, руководство денежной и кредитной системой, организация государственного страхования и займов<sup>3</sup>.

По Конституции СССР 1977 г. государство, осуществляя контроль над мерой труда и потребления, определяет размер налога на доходы, подлежащие налогообложению (ст. 14). Банки являлись исключительной собственностью государства (ст. 11). Союзу ССР в лице его высших органов государственной власти и управления подлежали бюджетная, денежная, кредитная система, налогообложение, ценообразование (ст. 73 п. 6)<sup>4</sup>.

После принятия Конституции РФ становление и развитие правовых основ финансовой деятельности получает новый виток развития и, прежде всего, по обновлению и приведению в соответствие ранее принятого законодательства основному закону. В правовые основы финансовой деятельности следовало внести новые понятия и термины, вводимые

---

<sup>1</sup> Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 2003. 224 с.

<sup>2</sup> Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: утв. ЦИК СССР 06.07.1923 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. М., 2016.

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. М., 2016.

<sup>4</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 07.10.1977 (ред. от 14.03.1990) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. М., 2016.

Конституцией РФ, изменить статус субъектов финансового права и критерии их правосубъектности. Конституция РФ вызвала потребность, во-первых, совершенствовать правовые акты применительно к сложившимся экономическим условиям с целью дальнейшего развития рыночной экономики. Во-вторых, устранить противоречия между законами и актами исполнительной власти. В-третьих, повысить удельный вес законодательного регулирования в тех областях финансовых отношений, где преобладали преимущественно подзаконные и ведомственные акты.

Федеральным законом от 11.01.1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>, в соответствии со ст. 101 Конституции РФ<sup>2</sup>, создан постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата наделена организационной и функциональной независимостью. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные фонды, а также на органы местного самоуправления. Под контроль подпадают организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности. Главное условие, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или федеральную собственность, либо управляют ею, либо имеют налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества<sup>3</sup>.

В соответствие с Конституцией РФ было приведено банковское законодательство, в том числе статус, задачи, функции, полномочия и принципы организации и деятельности Банка России. Приняты новые редакции федеральных законов «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>4</sup> и «О банках и банковской деятельности»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>3</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 27.10.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>4</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>5</sup> О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990 N 395 : ред. от 29.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

Конституционные гарантии местного самоуправления (ст. 12) и финансово-экономическое обеспечение самостоятельного решения населением местных вопросов (ст. 130-133) нашли развитие в законодательстве о местном самоуправлении. Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в соответствии с Конституцией РФ, определена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия. В том числе правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Данный закон определяет принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, в нем показаны основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав местных органов.

Формирование рынка ценных бумаг после принятия Конституции РФ началось с Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>2</sup>. Данным законом урегулированы отношения, возникающие при эмиссии и обращении ценных бумаг, независимо от типа эмитента, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. Однако правовые основы участия Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, раскрывались в российском законодательстве позднее. Федеральным законом от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» определен порядок осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг<sup>3</sup>. В нем регламентированы процедуры исполнения обязательств Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, эмиссии ценных бумаг и особенности их обращения. Показан порядок раскрытия информации эмитентами ценных бумаг в части, не регламентированной законодательством.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

<sup>2</sup> О рынке ценных бумаг Федерации : федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ : ред. от 30.12.2015: с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>3</sup> Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг Федерации: федеральный закон от 29.07.1998 N 136-ФЗ (ред. от 14.06.2012) // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

Согласно Федеральному закону от 11.03.1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»<sup>1</sup> определён правовой режим векселя как ценной бумаги.

Новые организационно-правовые аспекты финансовой деятельности нашли свое отражение в федеральном законе от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>2</sup>. Федеральный закон «Об акционерных обществах» распространяется на все акционерные общества, созданные или создаваемые на территории Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. Особенности создания и правового положения акционерных обществ в банковской, инвестиционной и страховой деятельности определяются специальными федеральными законами<sup>3</sup>.

Для организации бюджетной деятельности особое значение имел Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (ныне утратил силу)<sup>4</sup>. Бюджетная классификация, как группировка и кодирование доходов и расходов бюджетов всех уровней, была призвана обеспечить сопоставимость бюджетных показателей во всей бюджетной системе.

На упорядоченность системы сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций нацелены Федеральные законы от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ и от 06.12.2011 N 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»<sup>5</sup>.

Задачей бухучета явилось формирование полной и достоверной информации о деятельности организации, ее бухгалтерской отчетности, столь необходимой руководителям, учредителям, участникам и собственникам имущества организации, а также внешним - инвесторам, кредиторам и иным пользователям бухгалтерской отчетности.

---

<sup>1</sup> О переводном и простом векселе: федеральный закон от 11.03.1997 N 48-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

<sup>2</sup> Об акционерных обществах: федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>3</sup> См. напр.: Закон РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации", Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг"

<sup>4</sup> О бюджетной классификации Российской Федерации: федеральный закон от 15.08.1996 N 115-ФЗ (ред. от 18.12.2006) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

<sup>5</sup> О бухгалтерском учете: 1) федеральный закон от 21.11.1996 N 129-ФЗ (ред. от 28.11.2011); 2) федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ<sup>1</sup> в основном завершил реформирование бюджетной деятельности и подчинен целям финансового регулирования. Кодекс устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений. Кроме этого, он определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Вместе с тем идет процесс совершенствования этого кодифицированного акта по многим параметрам.

Налоговое законодательство после принятия части первой Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ<sup>2</sup> подверглось значительному реформированию. Настоящий кодекс установил систему налогов и сборов, а также общие принципы налогообложения в Российской Федерации. Им определены виды налогов и сборов, основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, а также принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных региональных и местных налогов и сборов. Кодекс систематизировал права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых налоговым законодательством. В нем показаны формы и методы налогового контроля; ответственность за совершение налоговых правонарушений, порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) и их должностных лиц.

Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ<sup>3</sup> призван сформировать новую налоговую систему Российской Федерации по всем ее уровням и постепенно включает в себя вновь принятые налоговые платежи, заменяя ранее действовавшие налоги и сборы.

Таким образом, законодательство о финансовой деятельности прошло длительный путь с момента перехода России на рыночный путь развития. Было принято множество нормативных актов в различных сферах, систематизирован нормативный материал, устранены многочисленные противоречия между старыми и новыми, законодательными и ведомственными актами. В тоже время правовые основы финансовой деятельности современной России далеки от совершенства: российская нормативно-правовая база с одной

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ : ред. от 29.12.2015 : с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система.– М., 2016.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. –М., 2016

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 05.08.2000 N 117-ФЗ : ред. от 29.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – М., 2016.

стороны избыточна, с другой- неполна. Количество законодательных актов далеко не всегда определяет качество регулирования отношений в той или иной сфере. Поэтому совершенствование законодательства должно идти по различным направлениям для достижения цели эффективного регулирования финансовой деятельности государства.

Вопросу совершенствования действующего законодательства посвящена третья глава настоящего исследования.

## **2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### ***§ 2.1. Правовые формы финансовой деятельности в РФ***

Действия субъектов финансовой деятельности по формированию, распределению и использованию денежных средств могут выражаться в самых разнообразных формах.

В научной среде принято делить эти формы на правовые и неправовые. Существуют и иные классификации, но, как представляется, именно такое деление форм позволяет в полной мере раскрыть отдельные элементы исследуемого понятия.

Что касается неправовых форм, то к ним относят «инструктирование финансовой службы предприятия, проведение совещаний в финансовых и налоговых органах; проведение заседаний в комитетах, которые призваны заниматься разработкой «финансовых» документов представительных органов власти; разъяснение финансового законодательства населению; финансово-экономический анализ; проведение финансового планирования, составление экономических прогнозов и отчетов и т.п. Подобного рода действия не имеют юридического значения, однако создают предпосылки для осуществления правовых форм финансовой деятельности, в которых проявляется властный характер действия государственных органов в процессе осуществления ими финансовой деятельности. Традиционно считается, что они выражаются в принятии правовых актов в связи с установлением или применением финансово-правовых норм»<sup>1</sup>.

Непосредственные правовые формы финансовой деятельности во многом обуславливаются тем, какие именно органы ее осуществляют, к какой ветви власти они относятся и на каком федеральном уровне находятся.

При осуществлении финансовой деятельности, ее субъекты принимают определенные финансово-правовые акты, на основе которых осуществляется последующая деятельность по аккумулированию, распределению и использованию денежных фондов, проводится контроль их расходования, за выполнением финансовых обязательств перед государством.

---

<sup>1</sup> Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 40.

Таким образом, «финансово-правовые акты - это принятые в определенной законом форме, имеющие юридические последствия решения государственных органов по вопросам финансовой деятельности, входящих в их компетенцию. Они устанавливают, изменяют или отменяют финансово-правовые нормы, являясь тем самым основанием для возникновения, изменения или прекращения финансовых правоотношений»<sup>1</sup>.

Вопрос применения конкретных правовых форм в каждом случае решается исходя из значимости тех общественных отношений, которые нужно урегулировать.

Федеральный бюджет и бюджеты регионов утверждаются выборными органами в форме соответствующих законов. Главной причиной именно такой формы регулирования выступает ее высокая социально-экономическая значимость. Вопросы меньшей значимости решаются на уровне министерств и ведомств и закрепляются в приказах, положениях, инструкциях.

Финансово-правовые акты *классифицируют по различным основаниям*: по юридической природе, по органам, их издающим, по юридическим свойствам.

По юридическим свойствам финансово-правовые акты делят на *индивидуальные и нормативные*.

К *нормативным* относят акты, регламентирующие однотипные финансовые отношения и содержащие общие нормы поведения, т.е. правовые нормы. Как правило, срок действия финансово-правовых актов не ограничен во времени, но бывают исключения. Они закрепляют виды и процедуру возникновения финансовых обязательств перед государством, порядок взимания платежей и расходования полученных денежных средств и т.д.

*Индивидуальные финансово-правовые* акты дополняют и конкретизируют основные правила, закрепленные в общих нормах. Главное отличие от нормативного акта – в конкретности случая и адресата.

*По юридической силе* финансово-правовые акты делят на законы и подзаконные акты. В свою очередь данная классификация может быть конкретизирована в зависимости от правотворческого органа. Так, среди законов выделяют федеральные (в том числе и конституционные) и региональные. Подзаконные финансово-правовые акты также подразделяются на два уровня.

К числу федеральных подзаконных актов относят указы Президента, постановления Правительства, приказы и инструкции министерств и ведомств, инструкции Центробанка и т.д. Перечень региональных подзаконных актов определяется в соответствии с уставом (конституцией) и законами субъекта. Полный перечень видов подзаконных актов, содержащих нормы, регулирующие финансовую деятельность, составить довольно сложно ввиду чрезвычайного их многообразия.

---

<sup>1</sup> Там же. С 41.



Вне всяких классификаций следует выделить финансово-плановые акты. Их особенностью является содержание. «Под финансово-плановыми актами принято понимать те, которые принимаются в процессе финансовой деятельности государства, и содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, то есть являются планами по аккумулярованию, распределению и организации использования денежных средств»<sup>1</sup>.

Наличие подобных актов определяется наличием принципа плановости финансовой деятельности.

К финансово-плановым актам относят различного рода бюджеты (федеральный, региональные и местные бюджеты; бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов), финансовые планы (банков, предприятий, организаций) и финансовые сметы (например, учреждений).

Особенностью финансово-плановых актов является то обстоятельство, что они не имеют самостоятельного юридического значения и подлежат утверждению посредством правовых актов. Так федеральный и региональный бюджет утверждаются законами, смета учреждения – органом, которому данное учреждение подчинено и т.д.

Вместе с тем, утверждённый в установленном законом порядке финансово-плановый акт регулирует финансово-правовые отношения аналогично финансово-правовому акту.

---

<sup>1</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 32.

## **§ 2.2. Методы финансовой деятельности в РФ**

Категория «методы финансовой деятельности» одна из самых разработанных в науке финансового права. Однако, несмотря на наличие множества в чём-то схожих определений, сам термин наполняется весьма разным содержанием.

Под методом финансовой деятельности автор этого понятия понимал «те конкретные приемы, способы, при помощи которых государство собирает и распределяет денежные средства»<sup>1</sup>.

Как можно заметить из представленного определения, классификация методов строилась исходя из классического определения финансовой деятельности, предложенного М.А. Гурвичем и Е.А. Ровинским.

Исходя из этой классификации, к методам аккумуляции денежных средств исследователь относил установление налогов для граждан, обязательных платежей для предприятий, обязательных страховых взносов в бюджет государственного социального страхования, взимание пошлин, проведение добровольного страхования. Среди методов распределения и использования денежных средств автор выделял финансирование, кредитование, производство валютных операций, выплату страховых возмещений, погашение государственных займов, пенсий, пособий<sup>2</sup>.

Принципиальных изменений такой подход к раскрытию классификации методов финансовой деятельности не изменился. Большинство исследователей исходят из трехчленной классификации методов финансовой деятельности государства, соответствующей той триаде, через которую определяется сама финансовая деятельность.

В частности, Н. И. Химичева по поводу методов финансовой деятельности пишет, что «для привлечения денежных средств может использоваться метод обязательных и добровольных платежей, при распределении используются два основных метода: финансирование, т.е. безвозмездное предоставление денежных средств, и кредитование, выдача средств на основе их возвратности и возмездности. Использование денежных средств осуществляется посредством расчетных операций, которые могут происходить как в наличных так и в безналичных формах»<sup>3</sup>.

Но можно встретить и двухчленные классификации. Так, О. Н. Горбунова указывает: «Финансовая деятельность осуществляется уполномоченными органами с помощью разнообразных методов. Их различие определяется тем, с какими субъектами государство

---

<sup>1</sup> См.: Советское финансовое право / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 7–8.

<sup>2</sup> Там же. С. 7.

<sup>3</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 31–32.

вступает в отношения, а также конкретными условиями собирания и распределения денежных средств. Соответственно двум сторонам финансовой деятельности методы ее осуществления принято делить на методы мобилизации фондов денежных средств и методы их распределения (перераспределения)»<sup>1</sup>.

Следует указать, что перечень используемых в процессе финансовой деятельности методов не является неизменным. Методы деятельности также переменчивы, как и политика. Если в условиях социалистического государства основным методом привлечения денежных средств были платежи государственных предприятий, рассматривавшиеся в качестве неналоговых, то в условиях рыночной экономики главный акцент сделан именно на налоговый метод.

Рассуждая об относительной устойчивости классификации методов, нельзя не отметить довольно любопытную точку зрения, касающуюся трактовки самого этого понятия.

Тем более, что принадлежит она выдающемуся финансисту современности, автору сотен научных трудов по проблемам финансового и налогового права Ю.А. Крохиной.

В частности, Ю. А. Крохина пишет, что «осуществляется финансовая деятельность специальным аппаратом на основании разнообразных методов, в том числе стимулов, ограничений и санкций»<sup>2</sup>.

Из изложенного видно, что под методами финансовой деятельности автор подразумевает методы правового регулирования. Вместе с тем, такое смешение понятий вряд ли допустимо.

«Освещая методы финансовой деятельности государства, мы отвечаем на вопрос, какими способами государство добывает, распределяет и расходует свои денежные средства. Освещая методы правового регулирования, используемые государством в процессе осуществления финансовой деятельности, мы отвечаем на вопрос, какими способами государство регулирует отношения, возникающие в ходе данной деятельности»<sup>3</sup>.

Если говорить проще, то метод финансовой деятельности предопределяет используемый метод правового регулирования. Так, например, при взимании налогов государство использует императивный метод правового регулирования. Учитывая, что добровольно налоги платить желающих не находится, государство вынуждено принуждать. По верному замечанию М. И. Пискотина «налоги немислимы без обязательности, устанавливаемой властно-распорядительным методом»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Финансовое право / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2004. С. 8.

<sup>2</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2008. С. 23,24.

<sup>3</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 43.

<sup>4</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 45.

Вместе с тем, при осуществлении государственных займов (гражданско-правовых по своей природе), государство не может воздействовать императивным методом, и потому закономерно использует диспозитивный метод.

Кроме того, в процессе аккумулирования и использования денежных средств возникают самые разнообразные экономические отношения, составляющие предмет иных отраслей права (например, гражданского и трудового).

Соответственно, метод финансовой деятельности оказывает влияние не только на применение соответствующего метода правового регулирования, но и отраслевую принадлежность возникающего при этом правового отношения.

Итак, при осуществлении финансовой деятельности, государство использует не только методы правового регулирования, присущие финансовому праву, но методы, характерные другим отраслям права.

Таким образом, под методами финансовой деятельности мы предлагаем понимать те конкретные приемы и способы, посредством которых государство осуществляет формирование, распределение и использование денежных фондов, входящих в состав финансовой системы этого государства.

Рассматривая конкретные методы финансовой деятельности, будем опираться на выше сформулированное определение и классическое деление методов финансовой деятельности на методы формирования, распределения и использования.

Исследуя **методы формирования** фондов денежных средств, следует исходить из того обстоятельства, что в процессе деятельности госаппарата стоимости не создается. В этой связи государство вынуждено искать деньги на стороне, чтобы сформировать свои централизованные денежные фонды. Децентрализованные фонды государственных предприятий являются исключением, поскольку основой их формирования выступает реализация произведенных товаров и оказание услуг. Что касается самих методов, то они следующие:

а) **Метод принудительного безвозмездного изъятия денежных средств у их владельцев.**

Речь идёт, главным образом о налогах. Посредством налогов государство изымает часть денежной массы, находящуюся в обороте и принадлежащую частным лицам, и обращает её в свою собственность. Владельцы взамен не получают ничего. Движение денег от налогоплательщика к государству не сопровождается каким-либо встречным предоставлением. Своеобразная форма «легального грабежа».

б) **Метод принудительно-возвратного изъятия денежных средств.** Данный метод чаще всего представлен в форме принудительного государственного займа денежных средств у населения. Относительно редкий метод финансовой деятельности по нынешним временам. Применяется, как правило, в тяжёлые для страны времена. В Советской России использовался лишь в 20-е гг. XX вв. Впоследствии принудительные займы были

заменены на добровольные, которые, в сущности, являлись добровольно-принудительными. В современной России данный метод в чистом виде не применяется.

Среди разновидностей этого метода выделяют «установление государством порядка, при котором предприятия и организации обязаны хранить свои деньги в государственных банках, где они используются в качестве источника их ссудного фонда (в конечном счете - ссудного фонда самого государства). То же самое можно сказать и по поводу установления порядка, когда частные банки должны хранить средства своего резервного фонда в центральном (национальном) банке, а частные страховые компании - размещать средства своих страховых резервов в государственных ценных бумагах»<sup>1</sup>.

- в) **Метод добровольно-безвозвратного привлечения денежных средств.** Указанный метод не играет, сколь бы то ни было, значительной роли при формировании государственных фондов денежных средств. Вместе с тем, его существование нельзя отрицать. Суть этого метода заключается в том, что государство привлекает денежные средства путём пожертвований, дарения денег или иных ценностей, осуществления благотворительной деятельности, совершаемых гражданами и юридическими лицами в пользу государства. Такой метод получает своё распространение на волне патриотизма в случаях военных конфликтов (вспомним ситуацию на востоке Украины), либо на волне высокой гражданской активности населения при стихийных бедствиях (вспомним наводнение в Амурской области и пожары в Хакасии). Данный метод также широко применяется различного рода благотворительными организациями. Однако пожертвования, привлечённые в частные благотворительные фонды, не относятся к методу финансовой деятельности государства, поскольку данные фонды не имеют к государству никакого отношения.
- г) **Метод добровольно-возвратного привлечения денежных средств.** Основанием данного метода выступает государственный заём. Заём может осуществляться как на внутреннем рынке, так и у иностранных кредиторов. Этот метод имеет широкое применение в современном мире и может оформляться самыми различными государственными ценными бумагами, фиксирующими обязательство государственно-должника. Правовые основы долговой политики России заложены в Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ и федеральном законе "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг". Кроме того, цели и направления государственной долговой политики ежегодно устанавливаются бюджетными посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике и федеральными законами о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. При рассмотрении данного вопроса мы не станем подробно останавливаться на процедурах и сроках, поскольку детальное освещение данного вопроса не является

---

<sup>1</sup> Советское финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных. М. : Юрид. лит., 1982. – С. 62.

задачей данной работы. Отметим лишь то обстоятельство, что в науке финансового права сложились довольно противоречивые подходы к определению правовой природы государственного займа. Значительная часть финансистов считает государственный заем самостоятельным финансово-правовым институтом.

В частности, Е.В. Покачалова утверждает, что «государственный кредит как самостоятельный финансово-правовой институт состоит из относительно обособленных однородных финансовых отношений»<sup>1</sup>.

По мнению Е. Ю. Грачевой, «как экономическая категория государственный кредит находится на стыке двух видов денежных отношений - финансов и кредита, и, как следствие, несет в себе основные черты и финансов и кредита»<sup>2</sup>.

В понимании А. И. Худякова термины «финансовый» и «кредитный» применительно к государственному займу отражают различные подходы в различных классификациях. Так понятие «финансовый» отражает финансово-правовую составляющую, а понятие «кредитный» – экономическую. Поэтому нельзя разделять денежные отношения на финансовые и кредитные. Одно и то же отношение может относиться к обеим категориям. Итог его рассуждений заключается в том, «что отношения, возникающие в процессе осуществления государственного кредита, являются с одной точки зрения финансовыми, а с другой - финансово-правовыми»<sup>3</sup>. В связи с договорным характером этих отношений, для их урегулирования он предлагает договорной метод.

Позиции цивилистов на правовую природу договора государственного займа тоже довольно разнообразны. Однако большая часть исследователей рассматривает государственный заем, как одну из разновидностей участия государства в гражданском обороте.

Схожую позицию занимает и М. В. Карасева, считая что «отношения по государственным займам являются гражданско-правовыми. Это обуславливается тем, что: 1) эти отношения не построены как обязывающие - хотя государство и устанавливает в одностороннем порядке условия займов, но размещаются они на добровольной основе; 2) займодавец вступает в правоотношение по своей инициативе, но не следует предписаниям государства; 3) стороны, вступая в это правоотношение, реализуют гражданско-правовую правосубъектность; осуществляя выпуск займа, государство не выступает носителем власти; это может быть сравнимо с заключением договора займа любым другим субъектом гражданского оборота»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Химичева Н.И. Финансовое право. М., 2012. С. 510.

<sup>2</sup> Финансовое право / под ред. Е.Ю.Грачевой и Г.П.Толстопятенко. М, 2007. С. 305.

<sup>3</sup> Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995.– С. 88

<sup>4</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 71 – 73.

Кроме того, она указывает, что «отношения по государственному кредиту между Российской Федерацией и кредиторами не являются финансово-правовыми. Хотя эти отношения и возникают в процессе финансовой деятельности государства, они не регулируются с помощью метода властных предписаний»<sup>1</sup>.

Общий анализ различных позиций по поводу сущности и правовой природы договора государственного займа заставляет нас склониться к позиции учёных, рассматривающих его в качестве самостоятельной категории<sup>2</sup>.

Представляется, что при осуществлении государственного заимствования возникают с экономической точки зрения не финансовые, а кредитные отношения. С правовой точки зрения данные отношения будут носить гражданско-правовой характер. Метод правового регулирования – диспозитивный. Косвенно такая позиция подтверждается наличием соответствующих норм в Гражданском кодексе РФ<sup>3</sup>. Вместе с тем, следует заметить, что вне зависимости от правовой природы государственного займа, данный договор является одним из ключевых методов формирования фондов денежных средств.

д) ***Привлечение денежных средств на основе реализации государственных услуг.*** Ярким примером реализации этого примера на практике можно считать государственную пошлину, которая является платой государству за услуги юридического характера.

Кроме пошлин могут взиматься и различные сборы, под которыми понимаются «обязательные взносы, взимаемые с организаций и физических лиц, уплата которых является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав и выдачу разрешений (лицензий)»<sup>4</sup>.

Сборы отличаются от налогов возмездностью и нерегулярным характером. Если налоги взимаются на регулярной основе без предоставления встречного предоставления, то сборы уплачиваются единоразово и результатом такой уплаты становится приобретение каких-либо прав.

Общими чертами налогов и сборов выступают обязательность уплаты, единая система контроля за уплатой, внесение в бюджет или внебюджетный фонд определенного государственного или местного уровня.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 69.

<sup>2</sup> Левчук И. В. Ссудный фонд и кредит. М., 1971. С. 10; Лаврушин О. И. Кредит в социалистическом обществе. М., 1974. С. 53; Лаврушин О. И. Кредит как стоимостная категория социалистического воспроизводства. М., 1989. С. 53 – 54.

<sup>3</sup> См. ст. 817 ГК РФ.

<sup>4</sup> Винницкий Д.В. Налоги и сборы. Понятие. Юридические признаки. Генезис. М., 2002. С. 51.

«Отношения по взиманию пошлин и сборов чем-то напоминают отношения купли-продажи: граждане и юридические лица покупают государственные услуги - государство их продает. Однако сходство здесь чисто внешнее, поскольку реализуемые государством услуги и предоставляемые права не являются товаром и не имеют стоимостной оценки»<sup>1</sup>. По мнению экономистов, основное назначение пошлин и сборов состоит в возмещении расходов государственных учреждений по оказанию государственной услуги.

Но государство, «пользуясь своим монопольным положением, сплошь и рядом придает данным сбором и платежам фискальный характер, т.е. рассматривает их не в качестве источников покрытия государственных расходов по содержанию того или иного государственного органа (например, суда), а в роли источника государственного дохода. В результате имеет место искусственное завышение размеров этих сборов и платежей, от чего страдает не только материальное положение граждан, но и возникают проблемы с реализацией предоставленных им прав. Так, завышение размера судебной пошлины приводит к фактическому ограничению конституционного права граждан на судебную защиту»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что существование некоторых сборов представляется неоправданным в связи с тем, что платой за оказываемые государством услуги уже выступают налоги, в состав которых уже включена стоимость содержания соответствующих учреждений.

е) ***Обращение в доход государства денежных средств, полученных от реализации и использования государственного имущества (выполнения работ, оказания услуг).***

Государство в процессе формирования денежных фондов выступает не только в качестве стороннего наблюдателя, задачей которого является получение пассивного дохода посредством налогов и сборов, но и является активным участником гражданского оборота. Будучи субъектом многих гражданско-правовых отношений, государство действует на началах равенства с другими участниками и к нему применяются нормы, регулирующие положение юридических лиц.

ж) ***Эмиссия (выпуск в обращение дополнительных денежных знаков).*** Теоретически эмиссия должна являться сугубо технической операцией, назначением которой является либо замена испорченных денежных знаков, либо увеличение денежной массы, находящейся в обращении, при условии увеличения товарооборота и повышения спроса на денежные знаки. Однако государство, будучи зачастую единственным эмитентом и имея собственные политические цели, применяет эмиссию для увеличения собственного дохода. Образно говоря, включает денежный печатный станок на полную мощь и таким образом увеличивает свой доход в национальной валюте. Вместе с тем значительное и

---

<sup>1</sup> Винницкий Д.В. Налоги и сборы. Понятие. Юридические признаки. Генезис. М., 2002. С. 56.

<sup>2</sup> Там же, С. 56-57



необоснованное увеличение денежной массы в обороте неизбежно приводит к инфляции. Своеобразной формой эмиссии выступает «кредитная эмиссия», идея которой состоит в том, что государство безналичные занимает деньги у своего центрального банка и использует их в своих целях. Однако и такой экономический маневр приводит к инфляции.

Что касается **методов распределения** государственных денежных фондов, то ими являются *финансирование и кредитование*.

Как пишет О. Н. Горбунова, «под финансированием принято понимать плановую, целевую, безвозмездную и безвозвратную выдачу денежных средств. Кредитование - это также плановая, целевая, но возвратная и возмездная выдача средств. К другим методам, - отмечает она, можно отнести расчеты с держателями облигаций, ценных бумаг, а также выплаты страховых возмещений, пенсий, пособий, расчеты»<sup>1</sup>.

Ключевое отличие указанных методов состоит в том, что «при финансировании имеет место безвозмездная и безвозвратная выдача государственных денежных средств, при кредитовании - возмездная и возвратная выдача, что, собственно, и определяет характер возникающих при этом экономических отношений: финансовых - при финансировании и кредитных - при кредитовании»<sup>2</sup>.

Не стоит забывать, что понятие «финансирование» часто используется в более широком значении и означает различные способы обеспечения кого-либо или чего-либо деньгами. Нередко встречается оборот «финансирование путем кредитования», хотя с точки зрения строгого употребления этих терминов такое их сочетание выглядит неточным. Однако это весьма распространенная для практики финансовой деятельности фраза.

М. В. Карасева указывает, что «в процессе осуществления своей финансовой деятельности государство применяет методы безвозвратного и возвратного финансирования. Метод безвозвратного финансирования означает безвозвратное и безвозмездное выделение денежных средств из финансовых фондов государства, а метод возвратного финансирования означает выделение денежных средств на началах возвратности и возмездности»<sup>3</sup>.

Очевидно, что термином «финансирование» она охватывает два понятия: собственно финансирование и кредитование.

Кроме того, понятие «финансирование» используется в законодательстве еще в более широком значении, и включает в себя, в том числе, банковское кредитование.

---

<sup>1</sup> Финансовое право / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; Отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 9.

<sup>2</sup> Там же. С.10

<sup>3</sup> Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 40.

Вместе с тем, кредитование, осуществляемое негосударственными банками, элементом финансовой деятельности государства не выступает.

Обобщая изложенное, отметим, что понятие «финансирование» имеет весьма противоречивые определения. Однако пытаться вывести единое определение мы не станем, ввиду нецелесообразности данного мероприятия.

Для целей настоящей работы термин «финансирование» будет использоваться в его традиционном значении, т. е. как безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств и государственных денежных фондов.

Метод финансирования довольно универсален и может использоваться при распределении почти любого государственного денежного фонда. Однако целевое назначение определенных денежных фондов может исключить возможность применения данного метода. Ярким примером может служить, например, Пенсионный фонд. Выплата пенсий из Пенсионного фонда к методу финансирования не имеет никакого отношения. То же самое можно сказать и по поводу выплат из Фонда социального страхования, и фондов обязательного медицинского страхования.

Поэтому о финансировании, как методе распределения денежных средств, речь заходит, как правило, применительно к бюджету.

Финансирование имеет несколько видов, определяемых с учетом того, из какого фонда предоставлены деньги, кому они предоставлены и условий этого предоставления.

Если финансирование осуществляется из бюджета, то оно именуется бюджетным. Бюджетное финансирование также имеет несколько разновидностей. Простое выделение денежных средств из бюджета в порядке финансирования именуется представлением бюджетных ассигнований. Бюджетные ассигнования - это бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Некоторые виды представления бюджетных средств в порядке финансирования имеют специальные наименования: дотация, субвенция, субсидия.

«Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. статью 6 Бюджетного Кодекса РФ

Таким образом, отличие дотации и субвенции заключается в целевом характере последней.

Особенность субсидии состоит в возможности предоставления не только бюджету другого уровня, но и физическим и юридическим лицам.

«Среди новых организационно-правовых форм финансирования государственных расходов следует отметить такие, как: финансирование объектов (программ) на конкурсной основе; выделение грантов (единовременных безвозмездных и безвозвратных пособий с условием соблюдения определенных требований), обычно, образовательным учреждениям, творческим коллективам т.п., как правило, также в порядке конкурса или другой системы отбора»<sup>1</sup>.

Большое распространение получает финансирование государственных программ с использованием средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников.

Взамен непосредственного финансирования отдельных объектов (программ) в качестве меры их государственной поддержки «довольно широкое распространение получило предоставление гарантий и поручительств коммерческим банкам за счет средств федерального бюджета как условие выдачи кредита. Эти гарантии и поручительства могут преобразоваться в государственные расходы за счет федерального бюджета в случае нарушения обязательств по возврату кредита его получателем. В последнее время проводятся меры по сокращению таких гарантий и поручительств»<sup>2</sup>.

Вторым традиционным методом распределения денежных фондов государства как метода его финансовой деятельности выступает *кредитование*.

Под кредитованием понимается возмездное и возвратное предоставление денежных средств из государственных денежных фондов<sup>3</sup>. Сразу же отметим, что законодательством предусмотрено и безвозмездное государственное кредитование.

Посредством кредитования распределяются почти все государственные денежные фонды. Но чаще всего кредитный механизм используется применительно к бюджету и денежным фондам государственных предприятий. Бюджетный кодекс называет два вида государственного кредитования: бюджетное кредитование в виде бюджетного кредита и бюджетной ссуды и государственные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией, иностранным государствам<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не проводит чёткого разделения между бюджетным кредитом и бюджетной ссудой. Исходя из анализа отдельных положений кодекса и научной литературы можно сделать вывод, что бюджетная ссуда отличается от бюджетного кредита сроком и возмездностью. Ссуда может быть

---

<sup>1</sup> Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации. М.: 2011. – С. 276.

<sup>2</sup> Там же. С. 277.

<sup>3</sup> См. ст. 6 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>4</sup> См. напр. ст.6, 93.2, 122 БК РФ,

безвозмездной; бюджетный кредит всегда возмездный, и предоставляется на срок не более шести месяцев. «Но если учесть то обстоятельство, что бюджетная ссуда (как и бюджетный кредит) может быть возмездной, а о сроках предоставления бюджетного кредита в указанном определении ничего не сказано и, следовательно, он также (как и бюджетная ссуда) может быть предоставлен на срок не более шести месяцев, то можно признать, что каких-либо существенных различий между бюджетной ссудой и бюджетным кредитом Бюджетный кодекс не установил и само введение этих категорий в качестве самостоятельных видов бюджетного кредитования носит маловразумительный характер»<sup>1</sup>.

Бюджетный кодекс регулирует бюджетный кредит применительно к двум его видам: 1) кредиту, предоставляемому юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями; 2) кредиту, предоставляемому лицам, являющимся государственными и муниципальными унитарными предприятиями.

Применительно к первому виду кредита Бюджетный кодекс устанавливает, что бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным унитарным предприятием, на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом положений настоящего Кодекса и иных нормативных актов, только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита.

Касаясь предоставления бюджетных кредитов государственным и муниципальным унитарным предприятиям (т. е. второго вида бюджетного кредита), Бюджетный кодекс предусматривает, что данные кредиты (процентные и беспроцентные) предоставляются заемщикам на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены соответствующими бюджетами (п. 1 ст. 77 БК).

Отметим, что возможность предоставления беспроцентного кредита государственным и муниципальным унитарным предприятиям, противоречит тому определению бюджетного кредита, которое дано в статье 6 Бюджетного кодекса. Это определение предусматривает, что бюджетный кредит всегда предоставляется на возмездной основе.

Бюджетный кредит (в обоих своих видах) предоставляется на условиях возмездности и возвратности.

Бюджетный кредит всегда носит целевой характер. Это определяется в первую очередь тем, что при утверждении бюджета на очередной финансовый год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит.

Второй формой бюджетного кредитования выступает бюджетная ссуда. В соответствии со ст. 137 Бюджетного кодекса субъекты Российской Федерации имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов,

---

<sup>1</sup> Поляк Г. Б. Бюджетная система России. М., 2008. С. 48

обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях.

Таким образом, бюджетные ссуды имеют строго целевое назначение - финансирование кассовых разрывов, что, кстати, является признаком, отличающим эти ссуды от бюджетных кредитов, у которых более широкое назначение.

Если кредитование осуществляется в рамках бюджетной системы (один бюджет дает деньги займы другому бюджету), то оно носит характер межбюджетного кредитования. Обычно межбюджетное кредитование применяется во взаимоотношениях между бюджетом более высокой ступени, выступающим в роли кредитора (заемодателя), и нижестоящим, выступающим в роли должника (заемщика). Такое межбюджетное кредитование предназначено для сбалансирования (уравновешивания доходных и расходных частей) нижестоящего бюджета и представляет собой метод бюджетного регулирования.

Таким образом, бюджетное кредитование может быть возмездным и безвозмездным. В первом случае с заемщика взимается плата за пользование кредитом, т. е. он должен вернуть кредитору денег больше, чем получил от него. В мировой практике употребляется термин “выплата процентов по кредиту”, так как размер платы выражается в виде процентов к сумме основного долга при предоставлении кредита на год.

Кредиты могут быть и безвозмездными, т. е. заемщик обязан вернуть денег ровно столько, сколько получил от кредитора.

В практике финансовой деятельности государства кредиты всегда носят срочный характер - бессрочный кредит означал бы скрытое финансирование, т. е. безвозвратное предоставление денег.

Сроком возврата финансовых кредитов может быть предусмотрена как конкретная календарная дата, так и время завершения какой-либо хозяйственной операции, когда деньги выдаются именно для ее обеспечения, но трудно предвидеть точную дату ее окончания. Например, кредит выделяется под приобретение оборудования, для осуществления строительства и т. п.

При всех обстоятельствах кредитование носит возвратный характер, чем оно качественно отличается от финансирования, где полученные деньги не возвращаются.

Традиционной для юридической науки проблемой выступает вопрос о том, предметом какой отрасли права выступают отношения, возникающие в процессе государственного кредитования. Чаще всего это выражается в вопросе, являются ли отношения государственного кредитования финансово-правовыми или гражданско-правовыми.

Ситуация в оценке правовой природы отношений, возникающих в процессе осуществления государственного (в том числе бюджетного) кредитования, аналогична с ситуацией в оценке правовой природы отношений, возникающих в процессе государственного заимствования. Так, по мнению цивилистов, договоры бюджетного

кредитования являются разновидностью гражданско-правовых договоров.<sup>1</sup> Это мнение подкрепляется прямым указанием Бюджетного кодекса, предусматривающего, что бюджетный кредит юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным унитарным предприятием, предоставляется на основании договора, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 76 БК РФ).

Юристы-финансисты склонны определять эти отношения в качестве финансово-правовых, основывая свое мнение на том, что бюджетное финансирование выражает собой финансовую деятельность государства, которая является сферой финансовой деятельности государства. Особенно сильно это мнение в части межбюджетного кредитования. В частности, Ю. А. Крохина пишет, что «условия договоров межбюджетного кредитования и межбюджетной ссуды полностью зависят от властвующего субъекта данных правоотношений - Российской Федерации в лице Федерального Собрания и Правительства РФ». Аргументом в пользу гражданско-правового характера этих отношений является возмездность бюджетного кредитования. Однако, Ю. А. Крохина отмечает, что «наличие подобного юридического признака не означает элемента гражданско-правового регулирования в межбюджетном кредитовании, поскольку определение платности пользования ссудой, ее конкретного размера и начисляемых процентов является исключительной компетенцией Российской Федерацией».<sup>2</sup>

Наиболее сильным препятствием для признания данных отношений в качестве финансово-правовых выступает то обстоятельство, что они носят договорный характер. Между тем, основной доктриной науки финансового права выступает мнение о том, что данная отрасль права использует императивный (односторонне-властный) метод правового регулирования, в силу чего финансовые правоотношения носят характер отношений «власти и подчинения», в то время как договор выражает юридическое равноправие сторон.

А. И. Худяков пытается разрешить это противоречие путем введения в научный оборот конструкции «финансово-правовой договор», что дает возможность, с одной стороны, считать отношение договорным, с другой, характеризовать его, подобно всем другим финансово-правовым отношениям, отношением «власти и подчинения».<sup>3</sup>

Давая оценку этим мнениям, еще раз отметим, что сама по себе принадлежность к финансовой деятельности государства вовсе не означает принадлежности к финансовому праву: в процессе этой деятельности могут возникать как финансовые, так и нефинансовые

---

<sup>1</sup> См., напр.: Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 2 / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – 2-е изд. перераб. и доп. М., 2002. С. 228.

<sup>2</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. проф. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 373,374.

<sup>3</sup> Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть. Алматы., 2002. С. 316.

экономические отношения, которые могут регулироваться, в частности, гражданским правом. Иначе говоря, государство может осуществлять свою финансовую деятельность, используя как финансово-правовые рычаги, так и гражданско-правовые.

Отношения, возникающие в процессе государственного (бюджетного) кредитования, по своей экономической природе являются не финансовыми, а кредитными отношениями. И поэтому регулируются они не финансовым, а гражданским правом. При этом договор бюджетного кредитования является не финансово-правовым, а обычным гражданско-правовым договором. Но все это вовсе не препятствует утверждению, что государственное кредитование является методом финансовой деятельности государства. Помимо внутреннего государственного кредитования в качестве метода распределения государственных денежных фондов выступает внешнее государственное кредитование.

При государственном внешнем кредитовании государство выступает в качестве займодавца. В результате государственного внешнего кредитования формируются государственные внешние активы Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом государственными кредитами, предоставляемыми Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, являются кредиты (займы), по которым у иностранных государств, их юридических лиц и международных организаций возникают долговые обязательства перед Российской Федерацией как кредитором.

Следует иметь в виду, что государственный внешний кредит знает лишь одну форму - государственного внешнего кредита Российской Федерации. Предоставление внешних кредитов субъектами Российской Федерации Бюджетным кодексом не предусмотрено. Еще одним методом распределения государственных денежных фондов выступает выполнение государством денежных обязательств перед своими кредиторами.

К числу такого расходования государственных денежных фондов относится, например, погашение государством своих внутренних и внешних долгов.

Государственное заимствование ведет к образованию государственного долга, под которым понимаются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией. Государственный долг полностью и без условий обеспечивается всем, находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Государственный долг подразделяется на капитальный и текущий. Первый представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, подлежащие выплате по данным обязательствам. Текущий

долг составляют расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам государства и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

В зависимости от субъектов - кредиторов и валюты платежа государственный долг делится на внутренний и внешний. Кредиторами по внутренним займам являются резиденты. Выпускаются такие займы в национальной валюте. Внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств. Внешние заимствования Российской Федерации законодатель определяет как займы, привлекаемые от физических и юридических лиц иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

В зависимости от того, у какого субъекта возникают долговые обязательства в результате заемной деятельности, различают общегосударственный долг Российской Федерации и государственный долг ее субъекта.

По срокам государственный долг делится на краткосрочный - до 1 года, среднесрочный - от 1 года до 5 лет и долгосрочный - от 5 до 30 лет.

Долговые обязательства, образующие государственный долг РФ, могут выступать в форме: кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени Российской Федерации как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями; государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации; договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных займов; договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных займов; соглашений и договоров, в том числе и международных, заключенных от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

Наряду с определением государственного долга Российской Федерации законодатель в Бюджетном кодексе формулирует также определение понятия государственного долга субъекта Федерации.

Так, под государственным долгом субъекта Российской Федерации понимается совокупность долговых обязательств субъекта Федерации, которые полностью и без условий обеспечиваются всем имуществом, находящимся в собственности данного субъекта. Такие долговые обязательства могут осуществляться в форме: кредитных соглашений и договоров; государственных займов субъекта Российской Федерации, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта Российской Федерации; договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других



уровней бюджетной системы Российской Федерации; договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта Российской Федерации; соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъекта Российской Федерации прошлых лет.

Российская Федерация не несет ответственность по долговым обязательствам субъектов Федерации, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты Федерации также не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также и по долговым обязательствам Российской Федерации.

Обслуживание государственного долга производится Центральным банком Российской Федерации и его учреждениями, если иное не установлено Правительством РФ, посредством осуществления операций по размещению долговых обязательств Российской Федерации, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме.

Контроль за состоянием государственного долга Российской Федерации осуществляется Парламентом страны.

Правительство должно ежегодно публиковать данные о состоянии внутреннего долга.

Погашение государственного долга представляет собой вторую часть государственного заимствования: на первом этапе государство берет деньги в долг посредством осуществления государственного займа, на втором - погашает этот долг, возвращая деньги, взятые займы.

Поэтому отношение по погашению государственного долга представляют собой часть общего кредитного отношения, в котором государство выступало в качестве заемщика.

Что касается методов использования государственных денежных фондов, то по мнению подавляющего большинства авторов, **использование** государственных денежных фондов представляет собой элемент финансовой деятельности государства. И здесь отмечается почти полнейшее единодушие.

Однако, когда возникает вопрос по поводу методов этого использования, в литературе имеется широкий спектр мнений.

Начнем с того, что сам автор правовой конструкции «методов финансовой деятельности государства» В. Н. Бесчеревных полагал, что финансирование и кредитование являются одновременно и методами распределения денежных фондов и методами их использования.<sup>1</sup> Большинство же авторов рассматривает финансирование и кредитование

---

<sup>1</sup> Советское финансовое право / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 8.

как методы распределения денежных фондов.<sup>1</sup> И напротив, М. В. Карасева пишет, что в процессе осуществления функции использования денежных средств (выделено нами - Д.Л.) применяются методы финансирования и публичного кредитования.<sup>2</sup>

Таким образом, то, что одни авторы считают методом распределения, другие признают методом использования, а третьи - одновременно и методом распределения и использования.

Н.И. Химичева считает, что использование денежных средств осуществляется посредством *расчетных операций*. Они производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах и платежами наличными денежными средствами.<sup>3</sup> Такого же мнения придерживается и Ю. А. Крохина<sup>4</sup>

При столь широком разбросе взглядов возникает потребность в уточнении самого понятия «использование денежных средств».

В связи с этим вызывают интерес суждения, высказанные по данному поводу А. И. Худяковым.

Основываясь на точке зрения Э.А. Вознесенского, А.И. Худяков считает, что расходование централизованных денежных фондов осуществляется лишь в одной форме - путем распределения. Категория «использование денежных средств», на его взгляд, применима к расходованию децентрализованных денежных фондов, владельцы которых (государственные предприятия и учреждения) расходуют денежные средства в рамках товарно-денежных и трудовых отношений, выступающих предметом гражданского или трудового права. Однако эти отношения он не относит к числу отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, так как исходит из предположения, что в процессе этой деятельности возникают только финансово-экономические отношения, регулируемые финансовым правом. На основании этого он исключает из разряда финансовой деятельности государства отношения по использованию государственных денежных фондов. Взамен же предлагается включить в состав этой деятельности отношения по «организации использования денежных фондов».<sup>5</sup>

По мнению А. И. Худякова, основными методами организации использования государственных денежных средств, выделенных кому-либо, являются: 1) установление

---

<sup>1</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 90; Финансовое право / под ред. Е.Ю.Грачевой и Г.П.Толстопятенко. М., 2007. С. 9.

<sup>2</sup> Финансовое право Российской Федерации / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2012. С. 31 – 32.

<sup>3</sup> Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 90 – 91.

<sup>4</sup> Финансовое право России / Ю. А. Крохина. М., 2008. С. 24 – 25.

<sup>5</sup> Кстати, М. В. Карасева также не признает отношения по использованию денежных фондов государственных и казенных предприятий в качестве финансово-правовых (см.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001, С. 74).

назначения денежных фондов; 2) установление порядка использования средств, полученных из государственного денежного фонда; 3) установление финансовых нормативов и лимитов выделения денежных средств; 4) планирование использования денежных фондов; 5) осуществление контроля за использованием денежных фондов.<sup>1</sup>

С предложением в части наличия особой группы методов финансовой деятельности государства, именуемых «методами организации использования денежных фондов», вполне можно, на наш взгляд, согласиться.

Отметим также, что контроль - это средство обеспечения соблюдения государственной финансовой дисциплины. Через финансовый контроль осуществляется проверка соблюдения финансового законодательства, финансовых планов, нормативов, лимитов и других финансовых установлений государства, что в конечном счете способствует правильному использованию государственных денежных средств. Более того, некоторые авторы, о чем было сказано выше, выделяют финансовый контроль в самостоятельное направление финансовой деятельности наряду с формированием, распределением и использованием государственных денежных фондов.

Однако вряд ли можно согласиться с утверждением, что финансовая деятельность государства ограничена рамками исключительно финансово-экономических отношений, выступающих предметом финансового права. Выше уже неоднократно отмечалось, что финансовая деятельность может осуществляться не только на основе финансовых отношений, но и других видов экономических отношений (товарно-денежных, кредитных, трудовых), выступающих предметом гражданского, трудового и международного права. К тому же, финансовую деятельность государства нельзя сводить к формированию, распределению и использованию лишь, централизованных государственных фондов. Этот вид государственной деятельности охватывает собой и процессы формирования, распределения и использования децентрализованных государственных фондов (фондов государственных предприятий и учреждений), в отношении которых государство использует такой вид финансовой деятельности, как «организация их использования», а сами владельцы данных фондов (т. е. государственные предприятия и учреждения) осуществляют такие направления финансовой деятельности, как формирование, распределение и использование тех денежных фондов, которые принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Отдельного рассмотрения требует точка зрения, согласно которой использование государственных денежных фондов производится посредством расчетных операций в наличной и безналичной формах.

Данное мнение представляется ошибочным по следующим основаниям.

---

<sup>1</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 30 – 32.

Во-первых, расчетные операции, выражая собой технологию доведения средств от должника до кредитора, присутствуют при всех видах денежных отношений (товарно-денежных, финансовых, кредитных, страховых, дарения денежных средств и т. д.). Расчеты производят все: в том числе частные субъекты между собой, что никакого отношения к финансовой деятельности государства не имеет.

Поэтому полагать, что расчетные операции выражают собой некое свойство финансовой деятельности государства, нет никаких оснований. Это свойство любых денежных отношений.

Во-вторых, расчетные операции сопровождают любое направление финансовой деятельности государства: формирование, распределение и использование государственных денежных фондов. Скажем, уплата налога, что выражает собой акт формирования бюджета или соответствующего внебюджетного фонда, также сопровождается соответствующей расчетной операцией, которая, кстати, может быть осуществлена как в безналичной форме (при уплате налога через банк), так и в наличной форме (путем внесения налогоплательщиком денег непосредственно в казначейское или в другое уполномоченное государством учреждение). То же самое имеет место и при таком направлении финансовой деятельности, как распределение государственных денежных фондов, когда деньги, предположим, из бюджета доводятся посредством соответствующей расчетной операции до главных распорядителей бюджетных средств, от него до просто распорядителей бюджетных средств, а от последних - до конечного получателя указанных средств.

Следовательно, расчетные операции не выступают свойством такого направления финансовой деятельности, как использование государственных денежных фондов (денежных средств). Расчетные операции имеют место при всех направлениях финансовой деятельности государства, опосредующих движение денежных средств от одного субъекта к другому.

В-третьих, следует предположить, что использование государственных денежных фондов (средств) выражается в рамках тех или иных экономических отношений (и соответственно - правоотношений). И если при осуществлении безналичных расчетов еще можно говорить о возникновении особого расчетного правоотношения, включающего в себя в качестве субъекта банк, то при наличных расчетах отдельного «расчетного отношения» вообще не возникает: все расчеты между должником и кредитором осуществляются в рамках основного денежного отношения. Но даже в тех случаях, когда расчеты между должником и кредитором производятся безналичным путем через особое «расчетное отношение», необходимо иметь в виду, что применительно к основному денежному отношению оно носит вспомогательный и технический характер. Скажем, в отношениях купли-продажи, являющихся с экономической точки зрения товарно-денежными отношениями, движение денежных средств (как отражение цены товара и возмездного характера данного отношения) от покупателя к продавцу является элементом самого товарно-денежного отношения,

выражая его денежную ветвь. Само расчетное отношение выступает, следовательно, тем вспомогательным отношением, через которое реализуется лишь технология продвижения денег как исполнение денежного обязательства должника, возникшего в рамках самого отношения купли-продажи. Иначе говоря, в данной ситуации свои деньги покупатель использует в рамках отношения купли-продажи путем оплаты приобретенного товара, а не путем производства расчетов, что является лишь технической операцией по оплате этого товара.

В итоге, мы остаемся сторонниками точки зрения Э. А. Вознесенского и А. И. Худякова, согласно которой использование государственных денежных фондов осуществляется в рамках экономических отношений, опосредующих акты Деньги-Товар-Деньги (или им подобным отношениям).

С этой точки зрения расходование централизованных государственных денежных фондов осуществляется посредством их распределения. Например, посредством распределения деньги из бюджета доводятся до главных распорядителей бюджетных средств, от них (что выражает уже акт перераспределения бюджетных средств) - до просто распорядителей бюджетных средств, а от последних (что выражает собой еще один акт перераспределения) - до получателей указанных бюджетных средств.

Однако в определенных случаях отношения по использованию возникают и применительно к централизованным фондам. Это имеет место в том случае, когда государство (субъект Федерации) выступает в качестве непосредственного участника тех экономических отношений, в которых средства государственных централизованных денежных фондов расходуются в сделках, опосредующих акты Деньги-Товар и Товар-Деньги или им подобных.

Наиболее типичным таким случаем выступают отношения государственного заказа, опосредованные государственным контрактом.

Бюджетный кодекс по данному поводу устанавливает, что государственный контракт - договор, заключенный органом государственной власти, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета (ст. 72 БК).

С экономической точки зрения данные отношения являются товарно-денежными отношениями, а с правовой - гражданско-правовыми, в которых государство выступает не с прерогативами публично-властных полномочий, а как равноправный субъект по отношению к своему контрагенту.

Еще одним случаем использования государственных централизованных денежных фондов выступают ситуации, охватываемые таким используемым Бюджетным кодексом понятием, как «трансферты населению».

Согласно этому Кодексу, трансферты населению - бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 75 БК).

С правовой точки зрения здесь возникают отношения, регулируемые различными отраслями и институтами права (главным образом, правом социального обеспечения).

Но в большинстве случаев реальное использование государственных денежных средств в основном осуществляется на уровне децентрализованных денежных фондов, владельцы которых (т. е. государственные предприятия и учреждения) выступают в качестве субъектов товарно-денежных, трудовых и других отношений экономического обмена.

Так, государственные унитарные предприятия используют свои денежные фонды на приобретение материалов, сырья, оборудования, капитальное строительство, выплату заработной платы и финансирование других мероприятий, обеспечивающих процесс воспроизводства и осуществления возложенных на этих субъектов государством функций.

По своей экономической природе данные отношения являются в основном товарно-денежными и трудовыми отношениями. С правовой точки зрения - соответственно гражданско-правовыми и трудовыми.

Отметим, что в части использования денежных фондов таких организаций, как бюджетные учреждения, в литературе (как экономической, так и юридической) сложилось устойчивое мнение, что они расходуют бюджетные средства, а само это расходование осуществляется в рамках финансовых отношений.<sup>1</sup> Данное мнение представляется ошибочным. С получением денег из бюджета государственным учреждением, эти деньги теряют свой статус бюджетных денежных средств (т.е. средств принадлежащих казне) и переходят в статус денег, принадлежащих государственному учреждению на праве оперативного управления. И речь уже идет об использовании не бюджета как централизованного государственного денежного фонда, а об использовании средств, находящихся в децентрализованном денежном фонде и принадлежащих юридическому лицу на основе такого вещного права, как право оперативного управления. При этом использование данных денежных средств производится в рамках не финансовых, а, главным

---

<sup>1</sup> Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 645–647.

образом, товарно-денежных и трудовых отношений, регулируемых, соответственно, гражданским и трудовым правом.

Таким образом, для оценки отношений в качестве отношений по использованию государственных денежных фондов не имеет значения ни источник, ни способ формирования этого фонда. Так, государственные унитарные предприятия, осуществляющие свою деятельность на основе права хозяйственного ведения, формируют свои денежные фонды путем распределения дохода, полученного в результате своей производственнохозяйственной деятельности. Денежные фонды государственных бюджетных учреждений формируются за счет бюджетных ассигнований. Но фонды тех и других организаций используются, в принципе, одинаковыми способами: путем расходования денежных средств в товарно-денежных и трудовых отношениях, выступающих предметом гражданского и трудового права.

### **3. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Из всех ныне действующих законодательных актов термин «финансовая деятельность» используется лишь в нескольких. Упомянется о финансовой деятельности политических партий, Правительства РФ, арбитражных судов, коммерческих организаций. Определить или хотя бы упомянуть финансовую деятельность государства в правовых актах, российский законодатель не удосужился.

Несколько озадачивает то обстоятельство, что данный термин целиком и полностью проигнорирован в основных кодифицированных актах в сфере финансов – Бюджетном и Налоговом кодексах РФ.

Аналогичная ситуация складывается и в подзаконном нормотворчестве. В актах Правительства РФ, Минфина, ЦБ РФ, можно обнаружить упоминание какой угодно финансовой деятельности, кроме той, которая послужила предметом нашего исследования.

Думается, что сложившуюся ситуацию вряд ли можно назвать удовлетворительной. Полагаю, что для развития отрасли финансового права финансовая деятельность государства и муниципальных образований как предмет ее регулирования должна найти свое обоснование в основных правовых актах. Принципиально важным считаю закрепление основ финансовой деятельности в Конституции РФ и последующее принятие соответствующего федерального закона.

В общем виде идея принятия такого закона изложена в работах О.Н. Горбуновой. Целью такого закона, по ее мнению, является «закрепление общих принципов функционирования финансовой системы и каждого ее института в отдельности и основными разделами которого должны стать: централизованные финансы, финансы хозяйствующих субъектов, налоги, кредитование и расчеты, деньги и денежное обращение, валютное законодательство, вопросы цен и ценообразования»<sup>1</sup>.

Нельзя не согласиться с Горбуновой О.Н. в том, что принятие такого Закона позволило бы устранить существующие пробелы в регулировании финансовой деятельности и благотворным образом повлияло бы на развитие отечественной экономики.

Считаю также необходимым отразить в Бюджетном и Налоговом кодексах развитие отдельных видов финансовой деятельности. На подзаконном уровне также необходимо прийти к единому пониманию и толкованию финансовой деятельности.

Кроме того, назрела необходимость кардинального изменения концепции экономической, и, в частности, налоговой политики.

---

<sup>1</sup> Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 37 - 42



Ни для кого не является тайной, что результативность отечественной налоговой системы по меньшей мере оставляет желать лучшего, а по большому счету – требует резкого улучшения. Это суждение не вызовет сколь-либо серьёзной критики даже во властных кругах. Главный вопрос заключается в том, что же служит причиной такой низкой эффективности.

Принято считать, что уровень налогов в Российской Федерации неоправданно велик, и, стало быть, его необходимо непременно снизить. Сделать это необходимо в самые кратчайшие сроки, чтобы частному сектору экономики жилось свободно. Кроме того, снижение налогов приведёт к реструктуризации гипертрофированного государственного сектора, что тоже пойдёт на пользу экономике. Рост экономики и повышение уровня доходов граждан повысят собираемость налогов, что тоже весьма хорошо.

Такой же подход можно проследить в публичных выступлениях членов правительства. Главный тезис их выступлений - снизить налоговые ставки, но сохранить налоговую систему в более или менее неизменном виде.

Вместе с тем, с таким подходом сложно согласиться. Представляется, что высокие налоги являются не столько причиной, сколько следствием неэффективности экономики и перекошенности государственного аппарата. Слабая эффективность выполнения госаппаратом своих задач компенсируется большими затратами на его содержание, а реальный сектор экономики настолько слаб, что даже сравнительно невысокое по мировым меркам налоговое бремя становится для него неподъёмным.

Кроме того, абсолютизация общей величины налогов и последующие жёсткие оценки - признак непонимания проблемы. Если величина налогового бремени остаётся в разумных пределах, то гораздо важнее становится справедливость и равномерность их распределения. Высокое значение имеет и система налоговых стимулов хозяйственной деятельности.

Сводить проблему повышения эффективности налоговой системы только лишь к ставкам налогообложения представляется не очень разумным. Налоговое администрирование – весьма сложный процесс, в ходе которого не меньшее значение, чем налоговые ставки, имеют определение и учёт налогооблагаемой базы, система изъятий из неё, соотношение между различными видами и формами налогов, наконец, механизм их уплаты и сбора.

Снизить ставку означает просто уменьшить размер налоговых поступлений в бюджет, и ничего более. Если говорить про налоговую реформу в современных реалиях, то нужно отчётливо осознавать, что настоящая налоговая реформа подразумевает: во-первых, переход на максимально прозрачные и неизбежные формы налогообложения с упором на косвенные налоги и рентные платежи; во-вторых, снижение номинального налогового бремени до уровня фактического, и затем постепенное повышение фактического налогообложения до уровня среднемирового; в-третьих, создание эффективной системы

антистимулов для налогоплательщиков, вплоть до фактического блокирования их предпринимательской активности.

Финальным аккордом реформирования налогового законодательства должно стать осознание того обстоятельства, что нынешнюю систему налогообложения нельзя заставить работать эффективно без высокоразвитого гражданского общества, чего в Российской Федерации пока нет и не предвидится.

Не следует рассматривать налоговую систему исключительно как фискальный инструмент. Она должна также выступать в качестве мощного экономического регулятора, быть эффективным инструментом воздействия на поведение хозяйствующих субъектов. Другими словами, главное отличие такого подхода состоит в том, что я рассматриваю налоговую систему не просто как средство обложения граждан и бизнеса данью, но и как важный финансовый инструмент, подлежащий глубокому анализу и комплексному реформированию.

На текущий момент России нужна довольно простая, но в то же время тщательно продуманная по составу и структуре система налогов и сборов. Главный акцент должен быть сделан на формирование посильных, но ощутимых налогов на использование природных ресурсов и потребительские расходы, установление гибкой системы льгот и преференций в несырьевых отраслях, поощряющих деловую активность. Однако, реформирование налоговой системы в этом направлении необходимо проводить с учётом всех аспектов внутренней и внешней политики.

Состав и структура налогов, их величина и значимость должны устанавливаться исходя из их реальной собираемости на всех уровнях. Этому должна предшествовать серьёзная аналитическая работа по определению уровня уклонения от уплаты налогов с учётом всех факторов, в том числе отраслевого и территориального. Такую работу невозможно провести без привлечения квалифицированных экспертов из частных структур и академической среды. В противном случае, реформирование налоговой системы будет напоминать игру в слепую, что вряд ли приведёт к положительным результатам.

Развивая мысль о стимулировании хозяйствующих субъектов путём налоговых инструментов, нужно отметить следующее. Помимо мер репрессивного характера в отношении неплательщиков следует разработать и систему положительных стимулов в форме различных налоговых прав и привилегий. Это могут быть дополнительные права при участии в тендерах, госзакупках, осуществлении инвестиций и т.д. Перечень может быть широк и разнообразен. В то же время в отношении злостных нарушителей можно разработать систему «чёрных списков», устанавливающих различные ограничения и повышенные требования.

Но сформировать систему стимулов и наказаний дело несложное. Другое дело - обеспечить реальное функционирование. Для этого как минимум необходимо юридическое урегулирование вопроса об ответственности за налоговые нарушения, совершенные в прошлом. Учитывая, что налоговые нарушения в той или иной мере можно обнаружить в деятельности почти любого хозяйствующего субъекта, а также не забывая, что не все требования законодательства могут быть выполнимы (в силу несовершенства последнего), необходимо предусмотреть чёткий инструментарий защиты от необоснованного уголовного преследования со стороны государства.

Разумеется, что проведение налоговых реформ невозможно без повышения эффективности налоговых служб, без чёткого определения их полномочий, искоренения коррупции.

Рассуждая об оптимизации налогов, важно понимать, что нельзя сводить задачу государственной политики к простому снижению доли доходов в бюджете и поиску источников дохода в другом месте.

Как уже было ранее сказано, в экономическом аспекте вопрос о субъекте налогообложения и налогооблагаемой базе не менее важен, чем вопрос налоговых ставок. Даже относительно невысокие налоги в перспективных и инвестиционно-привлекательных отраслях могут оказать парализующее воздействие в отношении целых секторов экономики.

В то же время грамотный выбор точек и тяжести налогообложения может оказать стимулирующее воздействие. Условно говоря, грамотная налоговая политика - это постоянный поиск баланса между тяготами налогового бремени и эффектом от производимых за его счёт общественных благ.

С этой точки зрения облегчение налогового бремени за счет урезания государственных расходов на дорожное строительство, обустройство границ и таможенной инфраструктуры, общее образование, поддержку научно-исследовательских работ в профильных технических областях и т.п. фактически ведут к снижению, а не увеличению темпов роста экономики в средне- и долгосрочной перспективах.

Особого рассмотрения требует существующая система бюджетных отношений.

Следует отметить, что организация бюджетных отношений в России в настоящий период времени также претерпевает колоссальные изменения. Выделены три уровня бюджетной системы; реформированы отношения между бюджетами, разграничены их полномочия; изменены принципы построения бюджетной системы.

Вместе с тем, «почти все элементы бюджетной системы подвергаются вполне обоснованной критике: принципы построения, способы бюджетного выравнивания, нормативно-правовая база, существующий механизм разграничения расходных полномочий

между органами власти разного уровня, структура и состав доходов территориальных бюджетов, и т.п.»<sup>1</sup>.

Все проблематику бюджетной системы условно можно разделить на две группы.

К первой группе относятся «проблемы, определяющиеся федеративным устройством страны, а именно, вопросы, связанные совершенствованием межбюджетных отношений и системы бюджетного федерализма. Если обратить внимание на эти недостатки, то можно постепенно стабилизировать российскую экономику, укрепить ее, увеличить управляемость действующей рыночной системы и, впоследствии, произвести оптимизацию структуры доходов и расходов всех бюджетов»<sup>2</sup>.

Вторую группу проблем, прямо вытекающую из первой, составляют финансовые проблемы. «Такие финансовые аспекты бюджетного устройства как сбалансированность бюджета, оптимизация расходов бюджета, повышение уровня доходов бюджета, управление государственным долгом – прямо влияют на качество жизни граждан, социально-экономический уровень страны. При формировании федерального бюджета учитываются прогнозные темпы инфляции, тем самым их нельзя превышать. Темпы роста экономики должны быть выше темпов роста непроцентных расходов. Таким образом, возникает необходимость в комплексном учете бюджетных последствий, осуществляемых структурных преобразований в социальной сфере и экономике. Иначе бюджет будет являться фактором макроэкономической нестабильности. Все вышеперечисленные показатели определяют эффективность экономической политики, которая проводится государством»<sup>3</sup>.

По мнению многих зарубежных финансистов, наиболее насущными проблемами, с которыми сталкивается бюджетная система России, являются следующие.

Прежде всего, это существенный нефтегазовый дефицит. На текущий момент времени бюджетная система России очень зависит от ситуации на мировых рынках сырья. Как результат, возможностей бюджетного маневра в целях развития экономики страны, становится меньше.<sup>4</sup>

Вторым проблемным аспектом является неоптимальная структура расходов бюджета. Очевидно, что средств, выделяемых из бюджета на развитие инфраструктурных проектов, актуальных для развития экономики, выделяется крайне мало.

В-третьих, это слабое финансово-экономическое обоснование решений, которые приводят к новым расходным обязательствам. Оценка принятых обязательств на предмет их долгосрочных последствий для отечественной экономики проводится не на самом высоком уровне.

---

<sup>1</sup> Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Магистр, 2011. С. 249

<sup>2</sup> Там же. С.256

<sup>3</sup> Поляк Г. Б. Бюджетная система России. М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2008. С. 108

<sup>4</sup> Селезнев А.З. Указ. Соч. С.284.

В качестве четвертой проблемы выделяют неэффективность бюджетных расходов и несоответствие их объемов конечному социально-экономическому результату.

Отдельно следует отметить недостаточную ориентированность межбюджетных отношений на стимулирование органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления к созданию условий предпринимательской и инвестиционной активности. А вместе с тем, доход от такой деятельности мог бы стать ключевой статьёй региональных и местных бюджетов.

Кроме того, бюджетная политика остаётся для многих граждан явлением, недоступным для понимания. Суть и причины действий государственных органов власти в сфере бюджетной политики остаются неясными и потому вызывают настороженное отношение.

Наличие этих и других проблем, их острота, масштабность, обуславливают необходимость существенного повышения уровня долгосрочного управления финансами, а также разработку основных предложений по совершенствованию бюджетной системы России.

Бюджетная политика должна стать наиболее эффективным инструментом реализации экономической политики государства. В ходе реализации экономической политики должно иметь место просчитанное и надежное бюджетное обеспечение. Нельзя допускать такую ситуацию, когда отдельной строкой подводятся итоги экономической политики и совершенно отдельно – итоги исполнения бюджета.<sup>1</sup>

Формирование и исполнение бюджета должно проходить на основе государственных программ, что поспособствует достижению целей социально-экономической политики и обеспечению контроля общества над этим процессом. Переход к так называемому «программному бюджету» в полном объеме должно осуществить, начиная с федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов<sup>2</sup>.

Внедрение современной информационной системы управления финансами «Электронный бюджет» позволит перейти на новый технологический уровень управления государственными финансами и создаст хорошие условия для принятия обоснованных управленческих решений.<sup>3</sup>

Способы реализации государственных социально-экономических программ также должны исходить из целей государственной политики.

Следует обратить самое пристальное внимание на повышение качества оказываемых государственных и муниципальных услуг. Эффективность и успешность бюджетных

---

<sup>1</sup> Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы // Финансы. – 2009. – №2. – С. 43

<sup>2</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 02.12.2013 г. № 349-ФЗ

<sup>3</sup> <http://www.budgetrf.ru> – Официальный сайт Бюджетной системы Российской Федерации

расходов в данной сфере прямо влияет на уровень доверия населения, что в свою очередь косвенно воздействует на многие сферы государственного управления.<sup>1</sup>

В современных макроэкономических реалиях особое значение приобретает инвестиционная привлекательность страны. Для улучшения инвестиционного климата следует принять все возможные меры для обеспечения бюджетной устойчивости. Целью инструментов бюджетной политики должны стать бюджетный дефицит и высокая инфляция.

«Довольно важным является необходимость в определении параметров по дальнейшему развитию пенсионной системы, обеспечивающих ее долгосрочную сбалансированность и надежность, учитывая демографические изменения в структуре населения»<sup>2</sup>. Основной задачей должно стать повышение ответственности субъектов РФ и расширение их полномочий по определению социально незащищённых категорий граждан и оказанию им социальной помощи. Реализация данного тезиса на практике позволит в значительной мере упростить процедуру расходования денежных средств на социально значимые цели. Безусловно, нельзя не отметить необходимость обеспечения открытости и прозрачности бюджетного процесса и самого бюджета в целом для рядовых граждан

Подводя итог данной главе, хотелось бы отметить следующее. В литературе существует множество точек зрения по поводу реформирования отдельных аспектов финансовой деятельности. В рамках данной работы проанализированы лишь самые популярные и высказаны собственные предложения.

Хочется думать, что реализация хотя бы части этих предложений позволит перейти на новый высокоразвитый и отвечающий всем современным мировым требованиям уровень организации финансовой деятельности.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> <http://www.minfin.ru> – Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Финансовая деятельность государства - это его деятельность по формированию, распределению и использованию государственных денежных фондов в целях денежного обеспечения реализации своих задач и функций, осуществляемая с учётом законов экономики и в соответствующих правовых формах, для осуществления которой государством формируется финансовая инфраструктура в виде финансовой системы и системы соответствующих государственных органов.

Субъектами данной деятельности выступают органы государственной власти РФ, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия и учреждения.

Ее содержанием выступают процессы собирания, распределения и использования государственных фондов, осуществляемые в целях денежного обеспечения задач и функций государства. Данные процессы прямо подчинены законам экономики и не могут им противоречить. В этом проявляется экономический аспект финансовой деятельности.

В качестве объекта такой деятельности выступают, главным образом, государственные финансы, которые при формировании и использовании тесно взаимодействуют с частными.

Чтобы осуществить процессы собирания, распределения и использования государственных денежных фондов (т. е. для того, чтобы практически осуществлять свою финансовую деятельность), государство формирует финансовую инфраструктуру (организационный аспект), под которой понимается финансовая система государства и система органов, на которые возложены задачи практической реализации данной деятельности.

Кроме того, процессы собирания, распределения и использования денежных фондов не протекают стихийно, а осуществляются в особых правовых формах. Это и составляет правовой аспект финансовой деятельности.

Формы финансовой деятельности государства разнообразны. Их можно условно подразделить на правовые и неправовые. Неправовые (проведение совещаний, инструкций финансовых и налоговых органов, финансово-экономический анализ, планирование, прогноз), хотя и не имеют юридического значения, создают предпосылки для осуществления правовых форм финансовой деятельности. Правовые формы финансовой деятельности государства сводятся к принятию правовых актов в связи с установлением и применением финансово-правовых норм.

Вне всяких классификаций форм следует выделить финансово-плановые акты. Наличие подобных актов определяется наличием принципа плановости финансовой деятельности.

К финансово-плановым актам относят различного рода бюджеты (федеральный, региональные и местные бюджеты; бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов), финансовые планы (банков, предприятий, организаций) и финансовые сметы (например, учреждений).

Особенностью финансово-плановых актов является то обстоятельство, что они не имеют самостоятельного юридического значения и подлежат утверждению посредством правовых актов. Так федеральный и региональный бюджет утверждаются законами, смета учреждения – органом, которому данное учреждение подчинено и т.д.

Вместе с тем, утверждённый в установленном законом порядке финансово-плановый акт регулирует финансово-правовые отношения аналогично финансово-правовому акту.

Среди основных принципов финансовой деятельности, выделяют федерализм законность, плановость, гласность. Финансовая деятельность местного самоуправления основывается также на принципах самостоятельности и государственной финансовой поддержки. К специальным принципам финансовой деятельности следует отнести: единство цели осуществления; максимально допустимой прозрачности поступающих доходов и произведенных расходов; строжайшего учета, как доходов, так и расходов; результативности произведенных расходов.

Под методами финансовой деятельности понимаются те конкретные приемы и способы, посредством которых государство осуществляет формирование, распределение и использование денежных фондов, входящих в состав финансовой системы государства.

Состав методов не является одинаковым во все исторические эпохи и во многом зависит от проводимой государством социально-экономической политики.

Формируя свои денежные фонды, государство использует разнообразные экономические отношения: финансовые (устанавливая, например, налоги); кредитные, осуществляя внутренние и внешние заимствования; товарно-денежные (например, реализуя государственное имущество либо сдавая его в аренду).

К методам формирования государственных денежных фондов относятся: метод принудительного и безвозвратного изъятия денежных средств у их владельцев; метод принудительно-возвратного изъятия денежных средств; метод добровольно-безвозвратного привлечения денежных средств; метод добровольно-возвратного привлечения денежных средств; привлечение денежных средств на основе реализации государственных услуг; обращение в доход государства денежных средств, полученных от реализации использования государственного имущества (выполнения работ, оказания услуг); эмиссия (выпуск в обращение дополнительных денежных знаков).

Методами распределения государственных денежных фондов являются финансирование и кредитование. Основное отличие этих методов финансовой деятельности государства заключается в том, что при финансировании имеет место безвозмездная и



безвозвратная выдача государственных денежных средств, при кредитовании - возмездная и возвратная выдача, что, собственно, и определяет характер возникающих при этом экономических отношений: финансовых - при финансировании и кредитных - при кредитовании. Основным видом государственного финансирования выступает бюджетное финансирование, которое осуществляется при помощи дотаций, субвенций и субсидий. Кредитование (которое может быть и безвозмездным) осуществляется в виде бюджетного кредита и бюджетной ссуды; в виде государственных кредитов предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам. Следует иметь в виду, что в настоящее время бюджетная система представлена двумя видами бюджетов: государственными (в виде федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации) и негосударственным (в виде бюджета муниципального образования - местного бюджета). Соответственно этому, бюджетное кредитование подразделяется на государственное и негосударственное. В сфере бюджетной деятельности государства будет находиться лишь государственное бюджетное кредитование. Отношения, возникающие в процессе государственного (бюджетного) кредитования, по своей экономической природе являются не финансовыми, а кредитными отношениями. И поэтому регулируются они не финансовым, а гражданским правом. При этом договор бюджетного кредитования является не финансово-правовым, а обычным гражданско-правовым договором. Но все это вовсе не препятствует утверждению, что государственное кредитование является методом финансовой деятельности государства, в процессе которого могут возникать как финансовые, так и нефинансовые экономические отношения, регулируемые, в частности, гражданским правом. Еще одним методом распределения государственных денежных фондов выступает выполнение государством своих денежных обязательств перед кредиторами. К числу такого расходования государственных денежных фондов относится, например, погашение государством своих внутренних и внешних долгов.

Говоря о методах использования государственных денежных фондов, следует иметь в виду, что расходование централизованных денежных фондов осуществляется посредством их распределения. Основными методами использования государственных денежных средств, выделенных кому-либо, являются; 1) установление назначения денежных фондов; 2) установление порядка использования средств, полученных из государственного денежного фонда; 3) установление финансовых нормативов и лимитов выделения денежных средств; 4) планирование использования денежных фондов; 5) осуществление контроля за использованием денежных фондов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### *Официальные документы*

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ : ред. от 29.12.2015 : с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс]: федеральный закон от 05.08.2000 N 117-ФЗ : ред. от 29.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]: принята ВС СССР 07.10.1977 (ред. от 14.03.1990) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
7. О банках и банковской деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 02.12.1990 N 395 : ред. от 29.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. О бухгалтерском учете [Электронный ресурс]: 1) федеральный закон от 21.11.1996 N 129-ФЗ (ред. от 28.11.2011); 2) федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ (ред. от 04.11.2014)

- // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
9. О бюджетной классификации Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 15.08.1996 N 115-ФЗ (ред. от 18.12.2006) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  10. О переводном и простом векселе [Электронный ресурс]: федеральный закон от 11.03.1997 N 48-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  11. О рынке ценных бумаг Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ : ред. от 30.12.2015: с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  12. О рынке ценных бумаг: федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ: ред. от 30.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  13. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 11.01.1995 N 4-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  14. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 27.10.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  15. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  16. Об акционерных обществах [Электронный ресурс]: федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
  17. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 28.12.2013) //

- КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
19. Об организации страхового дела в Российской Федерации: закон РФ от 27.11.1992 N 4015-1 : ред. от 28.11.2015, с изм. от 30.12.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
20. Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.07.1998 N 136-ФЗ (ред. от 14.06.2012) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
21. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]: утв. ЦИК СССР 06.07.1923 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

### ***Научная, учебная литература.***

1. Братусь С.Н. Отрасли советского права / С.Н. Братусь // Советское государство и право. 1979.– № 11.– С. 7-12.
2. Винницкий Д. В. Налоги и сборы. Понятие. Юридические признаки. Генезис. Монография./ Д.В. Винницкий – М.: Изд-во Норма, 2002.- 369 с.
3. Воробей Г.А. Финансовое право Республики Беларусь: учебное пособие / Г. А. Воробей. - Минск : Амалфея, 2006. - 431 с.
4. Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 2 / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – 2-е изд. перераб. и доп. М., 2002. – 387 с.
5. Гурвич М.А. Советское финансовое право: учебное пособие / М.А. Гурвич – М.: Госюриздат, 1952. – 324 с.
6. Ивлиева М.Ф. Категория «финансы» и «финансовая деятельность государства» в науке финансового права // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 23.
7. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / М.В. Карасева. - М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001.– 288 с.

8. Королев С. В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии / С. В. Королев; Юридический институт (Санкт-Петербург). – Науч. изд. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2005. – 146 с.
9. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под ред.: Химичева Н.И. - М.: Норма, 2001. - 352 с.
10. Кучерявенко, Н. П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность /Н. П. Кучерявенко //Финансовое право. -2004. - № 1. - С. 10 - 13
11. Лаврушин О. И. Кредит в социалистическом обществе / О. И. Лаврушин.– Моск. фин. ин-т. - Москва : Финансы, 1974. - 191 с.
12. Лаврушин О.И. Кредит как стоимостная категория социалистического воспроизводства / О. И. Лаврушин. - М. : Финансы и статистика, 1989. - 173 с.
13. Левчук И. В. Ссудный фонд и кредит/ И.В.Левчук – М., 1971.–215 с.
14. Лисовский В.И. Финансовое право Союза ССР / В.И. Лисовский // Финансовое право европейских социалистических стран. - М.: Юрид. лит., 1976. – 302 с.
15. Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы // Финансы. – 2009.–№2. – С. 43-45
16. Ожегов, С.И.; Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка / под ред.: С.И. Ожегов - М.: ИТИ Технологии; Издание 4-е, 2003, - 944 с.
17. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. Основные проблемы / М.И. Пискотин - М.: Юрид. лит., 1971. - 312 с.
18. Поляк Г. Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – 203 с.
19. Райхер В.К. Рецензия на программу по советскому финансовому праву / В.К. Райхер // Советское государство и право. – 1940. – № 4. – С. 4-119.
20. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский - М.: Госюриздат, 1960. - 193 с.
21. Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / А.З. Селезнев. – М.: Магистр, 2011. – 383 с.
22. Советское финансовое право: учебник для юрид. ин-тов и фак. / отв. ред. доценты В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкин. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрид. лит., 1982. - 462 с.
23. Соколова Э.Д. Понятие и принципы финансовой деятельности государства // Государство и право. – 2007. – № 5. – С. 96-97
24. Соколова Э.Д. Теоретические и практические основы финансового деятельности государства, и муниципальных образований/ Э.Д.Соколова – М., 2007. – 81 с.
25. Теория государства и права. Учебник / Алексеев С.С., Васьков П.Т., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б., и др.; под ред. Алексеева С.С. – М. Юрид. лит., 1985.– 480 с.

26. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — 720 с.
27. Финансовое право Российской Федерации : учебник / коллектив авторов ; под ред. М.В. Карасевой. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : КНОРУС, 2012. — 608 с.
28. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 5-е изд. — М., 2012. — 752 с.
29. Финансовое право: учебник / Под ред. С.В. Запольского. — М., 2006. — 792 с.
30. Финансовое право: учебник для вузов / под ред. О.Н. Горбуновой; МГЮА.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Юристь, 2002.— 493 с.
31. Финансовое право: учебник для студентов вузов / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, и др. / под ред. Е.Ю.Грачевой и Г.П.Толстопятенко— Проспект Москва, 2007.- 491 с.
32. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / Н.И. Химичева. - Саратов. 1979. — 96 с.
33. Худяков А.И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права // Известия Академии наук Казахской ССР. Серия общественных наук. — 1986. — № 3. — С. 78–79.
34. Худяков А.И. Основы теории финансового права / А.И. Худяков. - Алматы, Жеті Жарғы, 1995.— 288 с.
35. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть / А.И. Худяков. - Алматы: ТОО «Баспа», 2001.— 272 с.
36. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. — Изд. 2-е. — М., 2003. — 224 с. — (Памятники советского законодательства).
37. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Горбунова — М., 1996. — 42 с.